FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DU RENOUVELLEMENT

DES

CHAMBRES LÉGISLATIVES
DANS LES CONSTITUTIONS MODERNES

Thèse pour le Doctorat ès-sciences politiques

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Lundi 17 *décembre* 1900, *à* 1 *heure*

PAR

Marcel BOUTROUE
Diplômé de l'Ecole des sciences politiques

Président : M. CHÉNON, *professeur*.

Assesseurs : MM. CHAVEGRIN, GARÇON, *professeurs*.

Le candidat répondra, en outre, aux questions qui lui seront posées sur les autres matières de l'enseignement.

PARIS
L. BOYER
IMPRIMEUR-ÉDITEUR
15, rue Racine, 15
—
1900

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DU RENOUVELLEMENT

DES

CHAMBRES LÉGISLATIVES

DANS LES CONSTITUTIONS MODERNES

Thèse pour le Doctorat ès-sciences politiques

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Lundi 17 *décembre* 1900, *à* 1 *heure*

ACAD. LUGDUNUM PUBL.

PAR

Marcel BOUTROUE

Diplômé de l'Ecole des sciences politiques

Président, M. CHÉNON, *professeur*

Assesseurs : MM. CHAVEGRIN, GARÇON *professeurs*

Le candidat répondra, en outre, aux questions qui lui seront posées sur les autres matières de l'enseignement

PARIS

L. BOYER

IMPRIMEUR-ÉDITEUR

15, rue Racine, 15

1900

A MON PÈRE

A MA MÈRE

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547213_0046

DU RENOUVELLEMENT

DES

CHAMBRES LÉGISLATIVES

Dans les constitutions modernes

Depuis les évènements qui à la fin du siècle dernier transformèrent si profondément le droit public de l'Ancienne France, et qui édifièrent la souveraineté du peuple, sur les ruines de l'absolutisme royal, bien des régimes se sont succédés renversant la constitution en vigueur pour lui en substituer une autre plus favorable à ses vues et à son existence. En moins d'un siècle 11 constitutions nous ont ainsi régi, depuis celle du 3 septembre 1791, jusqu'à la Constitution sous laquelle nous vivons encore à l'heure actuelle et dont les dispositions sont éparses dans les 3 lois des 24, 25 février et 16 juillet 1875. Mais ces constitutions, malgré leur diversité, malgré leurs divergences, ont toutes reconnu

le grand principe mis en lumière par les écrivains du XVIII[e] siècle et consacré par les délibérations des Assemblées révolutionnaires, que le peuple a droit à la nomination d'une Assemblée Nationale, chargée de faire les lois auxquelles il devra obéissance et respect.

Cette Assemblée Nationale, qu'elle trouve d'ailleurs son expression dans une ou deux chambres doit, sous un régime de liberté et de démocratie, constituer à elle seule le pouvoir législatif. Mais il n'en a pas été toujours ainsi; aux époques où le pouvoir exécutif avait la prédominance, il a essayé par des procédés plus ou moins blâmables de diminuer cet adversaire gênant, et comme il était le plus puissant, bien souvent ses efforts ont été couronnés de succès. Les manœuvres employées dans ce but ont été multiples. Tantôt on a partagé le pouvoir législatif entre une chambre élective et une assemblée docile dont les membres étaient nommés par le chef de l'État; on a accordé à ce dernier le droit de sanction, on lui a même réservé l'initiative, bientôt en dehors du procédé qui consiste à agir sur l'électeur par l'intimidation et la corruption, on a tenté par des modifications dans la durée des pouvoirs ou dans le mode de renouvellement des chambres législatives, de mettre un frein aux velléités d'indépendance des électeurs en les privant pendant un certain temps de l'exercice de leurs droits de citoyens.

C'est à l'étude de ces changements affectant la durée et le renouvellement des assemblées que nous avons

dessein de nous consacrer au cours de cet ouvrage. Nous ne prétendons pas que la fixation de cette durée ait toujours été faite dans le but de permettre au pouvoir existant de gouverner avec moins d'entraves. Mais nous en avons deux exemples frappants, en 1824 et en 1852. La loi électorale de 1824, malgré les nombreuses discussions sur les questions de principes qui donnèrent lieu à de remarquables discours, fut surtout présentée dans un but politique afin de conserver le plus longtemps possible au ministère la majorité qu'il venait d'acquérir dans de récentes élections. D'autre part la constitution du 14 janvier 1852 qui donnait aux députés un mandat de 6 années permettait au gouvernement de jouir en paix pendant 6 ans des bienfaits et des fruits de la candidature officielle.

Nous commencerons notre étude en prenant pour point de départ une idée plus haute, nous examinerons les différentes raisons qui, en dehors des nécessités du moment, peuvent militer en faveur de la durée plus ou moins longue des pouvoirs des chambres, de leur renouvellement soit partiel, soit intégral. Nous étudierons en un mot les questions de principe réservant à une seconde partie l'historique du sujet. Puis comme les questions constitutionnelles enserrées dans le cadre étroit d'un seul pays n'offrent aucun intérêt sérieux, nous ferons dans une troisième partie et pour aboutir à des conclusions solides et raisonnées une incursion sur le domaine des constitutions étrangères pour voir la

solution qu'elles ont donnée à la question qui nous occupe ; dans cette revue rapide nous nous arrêterons plus longuement chez certains peuples dignes d'attirer notre attention et de retenir notre intérêt ; nous nous attacherons particulièrement à l'étude de deux pays, l'Angleterre et la Belgique, l'un dont la constitution très ancienne a toujours conservé le renouvellement intégral, l'autre qui a préféré le renouvellement partiel dans une constitution relativement récente élaborée au cours du XIX^e^ siècle.

Nous aurons enfin à tirer une conclusion de cette étude, à en coordonner les matériaux à rassembler les idées mises en œuvre pour aboutir à un résultat probant, logique et définitif. Et cette conclusion pourra trouver en mettant de côté certaines idées outrées dans leur expression pour mieux faire comprendre la pensée maîtresse de consécration dans ces paroles prononcées par le général Foy à la tribune de la Chambre des députés dans la séance du 4 juin 1824 : « Commençons par rendre les élections libres ; car tant que nous n'aurons pas la liberté électorale, que la Chambre dure 7 ans, 10 ou même 20, qu'on la renouvelle par cinquième ou même qu'on ne la renouvelle pas du tout, il me paraît que ce n'est pas là le point qui importe le plus aux libertés publiques.

PREMIÈRE PARTIE

Les questions de principe.

CHAPITRE I

De la durée des pouvoirs des Chambres.

L'article 3 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, du 26 août 1789, contient ce principe essentiel de notre droit public qui attribue au peuple la souveraineté : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation ; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément ». La nation souveraine a donc le droit de faire des lois c'est-à-dire des règles s'imposant à tous et devant lesquelles tous doivent s'incliner. Il est rare cependant que le peuple conserve sur la législation l'action directe à laquelle il a droit. Cela ne se

rencontre plus guère aujourd'hui que dans certains cantons de la vieille Suisse, Uri, Schwitz, Unterwalden, cantons primitifs et ruraux, qui formèrent le premier pacte d'alliance en 1291 et jetèrent ainsi les premières bases de la future confédération. Peu peuplé, et surtout par des paysans à l'âme simple qui vivent du produit de leurs troupeaux, ils ont conservé à travers les siècles et la civilisation moderne, une existence toute patriarchale.Ils sont souverains, ils sont libres et ils ne délèguent à aucune assemblée élue, l'exercice de cette souveraineté ; ils pratiquent ce système de gouvernement que l'on a qualifié de système de la démocratie directe. Chaque année ils se réunissent, forment des Landesgemeinden où chaque électeur fait entendre ses propositions, discute celles des autres et prend part au vote définitif. En un mot, ils s'administrent et se gouvernent eux-mêmes pour leur plus grand bien, paraît-il, et celui de leur pays.

L'exemple des cantons suisses peut paraître séduisant ; mais ce système loin d'être celui de l'avenir est au contraire le système du passé. Il suppose un peuple peu nombreux, vivant sur un territoire exigu et dont les relations politiques et sociales encore peu développées n'exigent pour être comprises et menées à bien que d'élémentaires connaissances et une intelligence ordinaire. Mais pour un grand peuple comme la France, par exemple, outre qu'il y aurait impossibilité matérielle pour les électeurs de se

réunir tous en un seul lieu afin d'y discuter d'une façon utile, la plupart des questions à résoudre paraîtraient à la majorité d'entre eux trop compliquées et trop obscures.

Le système de la démocratie directe est donc incompatible avec la marche régulière de la vie politique d'un grand pays. Le peuple ne peut exercer lui-même son droit de souveraineté ; il doit le confier à des représentants qui l'exerceront en son nom qui, en son lieu et place, discuteront et voteront les lois nécessaires au bien du pays. Il y aura des chambres nommées par le peuple et choisies par lui. Les chambres seules légiféreront ; personne ne pourra mettre obstacle à l'exécution des lois adoptées ni imposer des lois rejetées par elles.

Cette délégation de la souveraineté populaire sera particulièrement importante dans les pays à régime parlementaire ; les députés issus des suffrages de la nation auront non seulement le pouvoir législatif mais posséderont une action directe sur le gouvernement qui aura besoin de leur confiance pour rester au pouvoir. Si enfin, dans ces états parlementaires il n'y a pas de loi le chef de l'État lui-même sera nommé par les membres de l'assemblée nationale qui concentrera ainsi entre ses mains un immense pouvoir.

Ce pouvoir c'est le peuple qui le lui a confié, en se dessaisissant à son profit de l'exercice du droit de souveraineté dont la jouissance lui appartient toujours. Le

dessaisissement doit-il être plus ou moins long. C'est là la question de la durée des pouvoirs des chambres.

Nos constitutions ont bien varié à ce sujet, depuis celle du 24 juin 1793 qui limitait à une année, la délégation de la souveraineté populaire (art. 40) jusqu'à la loi du 9 juin 1824, qui donnait aux députés un mandat de 7 ans. Entre ces termes extrêmes, la constitution du 3 septembre 1791 avait adopté celui de 2 ans, les constitutions du 5 fructidor an 3 (art. 3) et du 4 novembre 1848 (art. 31), trois ans, la constitution du 22 frimaire an 8 (art. 27 et 31) 5 ans ainsi, que la charte du 4 juin 1814 (art. 37) et la charte du 7 août 1830. Un projet déposé en mars 1873 adoptait aussi cette durée de 5 années. La constitution du 14 janvier 1852 (art. 38) stipulait que les membres du corps législatif seraient nommés pour 6 ans. Enfin la loi du 30 novembre 1875 a définitivement fixé à 4 ans la durée du mandat des députés.

La même diversité se retrouve à l'étranger dans la durée des pouvoirs des chambres élues. En Angleterre la septennalité existe depuis fort longtemps. En Autriche le mandat est de 6 années, 5 ans en Italie et en Espagne, 4 ans au Brésil et au Portugal, 3 ans en Suisse, 2 ans aux Etats-Unis et au Mexique.

Certaines colonies anglaises et plusieurs États de l'Union, ont même mis en pratique l'idée du vote annuel qu'ils ont trouvé dans l'histoire de l'Angleterre. Au moyen-âge, en effet, on ne considérait pas en Angle-

terre l'élu comme un représentant du peuple au sens où nous l'entendons aujourd'hui. L'élu était un mandataire, mandataire de tel groupe, mandataire de tel comité. Il s'établissait alors tout naturellement entre lui et ses électeurs, les rapports qui unissent mandants et mandataire. Ce dernier recevait de ses commettants un mandat impératif. Son mandat terminé il devai en rendre compte et c'est ce qui avait lieu ; chaque année, il venait devant ses électeurs pour leur faire approuver sa conduite et la manière dont il avait soutenu leurs intérêts. Et à l'issue de la séance, ces électeurs manifestaient leur approbation ou leur blâme en le réélisant, ou en nommant à sa place un autre mandataire pour l'année suivante.

Bientôt, cette notion du mandat s'effaça et on en arriva à considérer les élus comme représentants du peuple et non plus comme des mandataires d'une contrée. L'annualité des élections disparut alors, en 1694 la durée de la législature fut fixée à 3 ans. Du reste depuis déjà longtemps, l'annualité n'existait plus en fait. Une fois investis de leur mandat, les membres de la chambre des communes avaient contracté la douce habitude de ne plus rendre aucun compte, et de rester en fonctions jusqu'à ce qu'il plût au roi de convoquer leurs électeurs. C'est ainsi que le long Parlement siégea de 1640 à 1653,et que sous Charles II on vit un Parlement durer 18 années. C'étaient là de véritables abus qui, prolongés et répétés, avaient fini par devenir une

habitude et presque un droit, si bien qu'on avait perdu de vue le principe primitif, et qu'en 1694, lorsqu'on voulut réagir contre cet état de choses on ne songea plus à revenir au renouvellement annuel, et on se borna à établir un maximum de 3 ans pour la durée de la législature ; enfin en 1714, le Parlement crut pouvoir s'accorder à lui-même une prolongation de pouvoirs en portant de 3 années à 7, le maximum fixé 20 ans plus tôt.

L'idée de l'élection annuelle devait reparaître à la fin du XVIII^e^ siècle non plus en Angleterre où elle avait fait son temps mais en France. Elle y fut défendue par des hommes qui ont laissé un souvenir sinon glorieux du moins ineffaçable tels que Robespierre et Saint-Fargeau, elle trouva place dans la constitution du 24 juin 1793 et elle eût été mise en pratique si les évènements politiques ne s'y fussent opposés en ajournant la constitution à une date qui n'arriva jamais.

Le renouvellement annuel existe de nos jours dans certains États de l'Union, différentes colonies anglaises et enfin dans un canton suisse, le canton des Grisons. Les états de l'Union sont nombreux qui ont adopté les élections annuelles : le Kansas, le Minnesota, le New-Jersey, le New-York, la Pensylvanie, la Virginie occidentale, le Wisconsin. Citons snfin parmi les colonies anglaises jouissant d'institutions représentatives La Barbade qui depuis 1833 possède une assemblée de 34 membres élus chaque année.

Les élections annuelles ont-elles dans ces pays donné de bons résultats ? Les renseignements précis sur ce sujet nous font défaut. Mais nous observerons qu'il s'agit là d'États minuscules, peu peuplés et où par conséquent le travail législatif réduit à des proportions minimes ne nécessite pas un labeur bien suivi, une expérience bien profonde. Quand les affaires sont simples l'instruction est rapide, et les députés peuvent aisément et rapidement se mettre au courant de la tâche qui leur est confiée. Mais il n'est pas permis d'affirmer qu'il en serait de même dans un grand État où la complication, le nombre et la difficulté des questions à résoudre sont telles qu'elles exigent un long apprentissage et des connaissances sérieuses pour obtenir cet esprit de suite indispensable aux réformes utiles.

Il est certain que le peuple doit se dessaisir le moins longtemps possible de son autorité au profit de ses représentants, et que les élections annuelles semblent les plus propres à assurer le respect de ce principe. Nommé pour une période très courte, l'élu ne peut détourner à son profit les pouvoirs qui lui sont accordés; il ne peut mésuser de l'exercice de la souveraineté que les citoyens lui ont fait l'honneur de remettre pour un temps entre ses mains. Il sait en effet, que l'époque n'est pas éloignée où il lui faudra rendre compte de ses actes, les justifier aux yeux de ceux qui l'écoutent, et obtenir d'eux une approbation nécessaire. A cette condition seule, il pourra être réélu, il pourra être jugé

digne de remplir de nouveau le mandat qui lui avait été confié. Si au contraire, il a mal agi, ou même s'il n'a soutenu qu'avec mollesse et indifférence les intérêts de ses électeurs, ceux-ci, l'année suivante, lui préfèreront un autre homme dans la capacité, le zèle et la bonne foi, duquel ils auront plus confiance.

Les élections annuelles agissent donc sur l'élu comme un stimulant qui l'oblige à bien faire. Elles le mettent entièrement à la discrétion des électeurs, dont il doit, à peine de déchéance, être toujours le dévoué et attentif serviteur. C'est pourquoi, les écoles démocratiques les plus avancées, forcées de reconnaître la nécessité des assemblées législatives, se sont ralliées à l'idée de l'élection annuelle qui établit une sujétion permanente de l'élu, vis-à-vis de l'électeur. Le député n'a plus d'indépendance, il a peur d'agir, il tâtonne, il scrute le terrain, il craint de faire des mécontents, de diminuer par un vote le nombre de ses partisans, ou de se créer des adversaires nouveaux, de sorte qu'une assemblée composée de tels hommes voués à l'indécision et à la crainte ne peut faire de lois stables et donner le jour à aucune œuvre durable et utile. Eussent-ils du reste pour cela un courage assez fort et une volonté suffisamment ferme que, malgré leurs efforts, ils n'arriveraient peut-être pas au but poursuivi : Les élections annuelles amènent chaque fois des manifestations profondes dans la composition des assemblées élues ; il y entre chaque année des hommes nouveaux, ces hommes n'ont

pas le temps de s'initier aux affaires ; on ne s'improvise pas législateur, et peut-être lorsqu'ils auront acquis quelque expérience, lorsqu'ils auront entrevu les difficultés de la vie parlementaire, lorsqu'ils auront appris à résoudre la plupart des problèmes difficiles qu'à chaque instant elle soulève, peut-être devront-ils céder à d'autres une place qu'eux-mêmes pourraient alors occuper d'une façon vraiment profitable. Une assemblée a besoin pour faire œuvre stable d'une majorité rompue aux affaires ; incessamment renouvelée et composée de nouveaux venus, incapables de s'orienter dans le dédale des affaires publiques, elle sera vouée inévitablement aux errements et à l'incertitude, elle manquera toujours de cet esprit de suite si nécessaire aux réformes utiles.

De graves inconvénients résulteront aussi de l'élection annuelle en ce qui concerne l'électeur appelé trop souvent à voter, l'électeur s'abstiendra et se fatiguera de cet appel continu et il désertera le scrutin. Sans doute il n'y aura en principe qu'une élection générale par année ; mais en dehors des élections normales, de celles qui se reproduiront régulièrement à époque fixe d'autres seront nécessitées par la démission, le décès ou l'invalidation des membres élus ; on peut supposer d'autre part une dissolution bientôt suivie d'élections nouvelles.

Cet appel si fréquent aux urnes ne laissera à l'électeur ni trêve ni repos. Il en rebutera quelques-uns et

augmentera par suite le nombre des abstentions, il entretiendra chez d'autres une agitation continue, la fièvre électorale ne cessera de sévir dans le pays, ce qui ne pourra que nuire à la marche générale des affaires. Le peuple passera son temps soit à voter, soit à se demander pour qui il votera, des comités se formeront où certains hommes habiles et sans scrupules vivront uniquement des élections aux dépens des électeurs.

En un mot la vie du pays sera incessamment troublée et menacée; le calme et la tranquillité si favorables au bonheur d'un peuple y seront désormais inconnus, et ce peuple sous peine de marcher à l'anarchie et à la ruine se verra bientôt forcé de renoncer à son droit de vote annuel et d'accorder une durée de pouvoirs plus longue aux hommes en qui il a placé sa confiance.

Sans doute le renouvellement des corps législatifs doit être assez fréquent, et le comité de constitution en 1793 avait raison lorsqu'il disait dans son rapport : « Le renouvellement fréquent des corps législatifs est un préservatif nécessaire contre les projets d'usurpation du pouvoir, contre les systèmes destructeurs de la liberté que l'on pourrait craindre d'une assemblée » (1). Mais il avait tort lorsqu'il limitait à une année la durée

1. Plan de constitution présenté à la convention nationale les 15 et 16 février 1793 par le comité de constitution, page 14.

des pouvoirs de cette assemblée en insérant au projet cet article : « Le corps législatif est un ; il sera composé d'une seule chambre et renouvelé tous les ans » (1).

Il faut qu'une assemblée représentative soit constituée de manière à empêcher les individus qui en font partie d'abuser de leur pouvoir mais il faut en même temps qu'ils soient investis d'une certaine autorité. Les critiques dirigées contre les élections annuelles révèlent des difficultés pratiques mais n'infirment pas le principe sur lequel elles se fondent, à savoir que le peuple souverain ne doit aliéner la souveraineté que pour un temps très court entre les mains de ses représentants. En mettant de côté le mandat héréditaire et le mandat viager que tous les sociologues sont unanimes aujourd'hui à condamner, et qui constitueraient du reste une abdication de la souveraineté nationale, il faut donc également se garder des mandats temporaires trop longs comme ceux de 7 années en Angleterre et sous la Restauration ou même ceux de 6 ans dont nous avait dotés le second empire. Leur véritable but, malgré toutes les fallacieuses raisons invoquées en leur faveur est de mettre le plus longtemps possible le gouvernement à l'abri des protestations des électeurs, de lui assurer une durable et paisible existence.

On prétend que des renouvellements ainsi largement espacés offrent l'immense avantage de rendre moins

1. Titre VII, art. 1, par. 1.

fréquent le désagréable spectacle des animosités et des disputes que ramène fatalement l'ouverture des périodes électorales. Mais en rendant les élections moins fréquentes on les rend plus tumultueuses. Longtemps privés d'un droit à l'exercice auquel ils aspirent, les électeurs se laisseront aller à des manifestations bien plus bruyantes et bien plus passionnées, tant il est vrai que les passions auxquelles nous nous livrons avec le plus d'emportement et avec le plus d'ardeur sont celles que nous avons le plus rarement occasion de satisfaire.

Qu'on n'invoque pas d'autre part la nécessité pour les députés de demeurer en place un intervalle de temps considérable pour s'instruire des formes parlementaires, des actes des parlements précédents et faire servir ensuite au bien de leur pays l'acquisition de ces lumières. Cette éducation est nécessaire pour le député nouvellement élu, nous l'avons du reste montré en critiquant le renouvellement annuel. Mais si les électeurs ont su choisir un homme intelligent, un citoyen ayant déjà donnê des preuves de son savoir et de son habileté son initiation sera rapide et il aura le temps de faire œuvre utile quand même la durée de ses pouvoirs serait assez restreinte.

Supposez, dit Rossi, une chambre siégeant pendant de longues années, qu'arrive-t-il ? Le député ne songe plus à son origine et l'électeur finit par oublier complètement son député. Dès lors vous avez une assem-

blée délibérante où se livrent sans scrupule des luttes d'ambition parce qu'on y redoute guère le jugement des électeurs, ou vous avez une assemblée qui se relâche et s'attiédit tous les jours parce qu'elle manque de stimulants. Le député donc, livré ainsi, d'un côté, à lui-même, de l'autre aux séductions, dont il est entouré devient de jour en jour moins propre à remplir ses hautes fonctions avec zèle, courage, dignité; il s'affaiblit tous les jours, parce qu'il n'a pas, comme le géant de la fable, le sol électoral pour y puiser de nouvelles forces (Rossi, cours de droit const. tome 4 page 38).

Entre les élections annuelles basées sur les droits du peuple et les élections à longue échéance destinées à assurer la stabilité des gouvernements il y a un juste milieu, une durée moyenne qui, dans un pays démocratique conciliera les droits de la nation avec les intérêts bien entendus du pouvoir. Fixée à 3 ans par la constitution du 4 novembre 1848 cette durée moyenne a été relevée à 4 années par la loi du 30 novembre 1875. On a trouvé trop court le cycle de 3 ans et à l'appui de cette assertion on a fait valoir les raisons suivantes. La première année, dit-on, est consacrée à l'éducation du député, il s'instruit, s'adapte à son rôle et s'y perfectione. La seconde année seulement, bien instruit et désormais au courant de la vie parlementaire il peut faire œuvre utile. La troisième année de législature, son expérience ayant encore mûri, il est devenu maître en son art et peut se trouver dans des conditions idéales

de savoir et de capacité pour prodiguer au peuple des lois salutaires et bienfaisantes. Logiquement la quatrième année devrait voir apparaître une éclosion encore bien plus féconde de bonnes mesures et de sages règlements. Il n'en est rien cependant paraît-il. Le député, fatigué peut-être de son dur labeur des années précédentes, mais surtout inquiet de la perspective que lui offrent de nouvelles élections, ne songe plus qu'à préparer son prochain succès, à organiser une propagande effrénée, à justifier sa conduite dans des réunions nombreuses, à flatter les électeurs influents: en un mot il délaisse les intérêts généraux du pays pour les siens propres et ceux de sa circonscription dont il dépend et qu'il lui faut servir.

Dans les quatre années de législature, deux seraient donc pour ainsi dire perdues, la première par le manque de savoir du député, la deuxième par son absence de bon vouloir, l'une par l'ignorance du débutant, l'autre par les intrigues du parvenu qui veut se maintenir. Ce tableau est en réalité poussé à l'excès. Les députés qui, à chaque renouvellement, entrent au corps législatif, ne sont pas tous de nouveaux venus ; beaucoup faisaient partie de l'ancienne assemblée, et ceux-là peuvent dès le début concourir à un travail utile. D'autre part, c'est se faire des représentants de la nation en général une idée bien peu favorable, c'est avoir des élus du peuple une opinion bien peu flatteuse que de supposer qu'ils passeront leur dernière année de légis-

lature à préparer leur réélection en votant sans conviction personnelle des lois favorables à telle ou telle catégorie sociale dont les suffrages leur seront particulièrement utiles.

On peut affirmer sans crainte d'altérer la vérité que ces pratiques blâmables, et malheureusement peut-être trop fréquentes, ne constituent pas cependant un fait susceptible d'être généralisé ; elles ne sauraient donc, par suite, fournir un point de départ à la fixation de la durée plus ou moins longue des assemblées et militer en faveur d'une extension plus grande de cette durée.

Le terme de trois ans adopté par la Constitution de 1848 semble être le terme moyen des pays démocratiques. Il est appliqué en Suisse, en Serbie, au Brésil. On dit que trois ans constituent un terme raisonnable qui laisse à une assemblée le moyen de produire tout le bien dont elle est susceptible, ne fatigue pas les électeurs par des votes trop rapprochés et ne suspend pas pour un temps trop long le contrôle de leurs actes ; dans ce laps de temps, une assemblée peut accomplir une œuvre profitable sans acquérir, cependant, une indépendance trop absolue dont elle pourrait abuser. Le terme de cinq ans, au contraire, est le terme préféré des pays monarchiques ; la charte de 1830 l'avait adopté, et à l'heure actuelle on le retrouve en Prusse, en Italie, en Espagne et en Hongrie. Le renouvellement quinquennal offre de précieux avantages, et en particulier celui de raréfier les périodes électorales qui agi-

tent toujours le pays d'une façon si nuisible à la paix sociale. Il figurait dans le projet de M. Dufaure en 1872 ; mais il serait sans doute accueilli défavorablement aujourd'hui par le suffrage universel qui, craignant parfois à juste titre l'indépendance de l'élu, tient à lui rappeler, comme le disait Condorcet en 1793, qu'il appartient bien plus au peuple dont il fait partie qu'à l'assemblée dont il est membre.

Comment se calcule la durée des pouvoirs de la chambre.

L'article 15 de la loi du 30 novembre 1875 a fini à 4 ans la durée des pouvoirs de la chambre des députés et décidé qu'elle se renouvellerait intégralement. Mais cette loi pas plus qu'aucune autre loi constitutionnelle ou organique n'a résolu cette importante question. Comment doit-on calculer cette période de 4 années ? De longs débats se sont élevés sur ce sujet en 1881 ; il s'en est dégagé trois opinions principales.

La première se base sur la nature de l'élection, la seconde sur le nombre de budgets votés, la troisième enfin sur le nombre de sessions ordinaires. En 1881, la date des élections avait été fixée le 21 août. La fixation de cette date souleva de vives polémiques dans la presse, et même le 26 juillet, M. Clémenceau adresse à ce sujet une question au président du conseil. En

effet la chambre dont les pouvoirs allaient expirer avait été élue le 14 octobre 1877 ; donc, disait-on, elle ne saurait être dépossédée de son mandat avant le 14 octobre 1881. Or le 14 octobre tombant un vendredi on prétendait que les élections générales ne pourraient avoir lieu avant le dimanche 16 octobre et les scrutins de ballotage avant le dimanche 30 octobre. Convoquer plus tôt les électeurs ce serait violer la constitution qui n'attribue qu'au Sénat le droit de dissolution et qui n'autorise pas la coexistence de deux chambres.

Ils étaient les arguments développés par les partisans de la première opinion ; leurs adversaires essayèrent de les réfuter de la manière suivante. Légalement, répondraient-ils, la chambre élue le 14 octobre 1877 existera jusqu'au 14 octobre 1881. Il suffira, pour respecter la constitution, de ne convoquer la nouvelle chambre que dans la seconde moitié d'octobre. Si des circonstances exceptionnelles, telles que la mort ou la démission du président de la république exigeaient une réunion du congrès et une convocation anticipée de la chambre, il va de soi qu'il faudrait appeler l'assemblée dont les pouvoirs ne seraient pas expirés.

La constitution sera donc parfaitement respectée par la convocation des électeurs au mois d'août et l'ouverture de la session en octobre. La permanence du corps législatif est un principe de droit constitutionnel, ce principe serait violé si l'on attendait : l'expiration des pouvoirs de la chambre actuelle pour convoquer la

chambre future. Nous aurons deux chambres pendant quelque semaines. Cela vaut mieux que de ne pas en avoir du tout même pendant un seul jour.

Cette seconde opinion triompha, et les élections eurent lieu le 21 août 1881. On admettait donc que la durée du mandat devait être exactement de quatre années en prenant pour point de départ la date du premier tour de scrutin ; mais on reconnaissait en même temps la possibilité de convoquer les électeurs pour la nomination d'une nouvelle chambre avant l'expiration intégrale des pouvoirs de l'ancienne. Il y a aujourd'hui un texte à cet égard.

En effet la loi du 16 juin 1895 s'exprime ainsi : sauf le cas de dissolution prévu et réglé par la constitution les élections générales auront lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de la chambre.

Au renouvellement suivant, c'est-à-dire en 1885, les élections eurent lieu non pas à une date anticipée mais en octobre, et il en fut ainsi jusqu'à la fin du 22 juillet 1895 qui prolongea jusqu'au 31 mai 1898 les pouvoirs de la chambre sous le prétexte spécieux que les élections d'automne présentaient de graves inconvénients en ce qui concerne le service militaire et les travaux agricoles.

Ce changement de date n'influait du reste en rien sur la validité du principe d'après lequel l'époque du

renouvellement de la Chambre doit être basé sur la date de l'élection.

De la rééligibilité des députés sortants.

Lorsque les élus de la nation sont arrivés au terme de la période pendant laquelle ils avaient été chargés de veiller aux intérêts du pays, est-il bon, s'ils ont accompli leur tâche avec zèle, de leur renouveler leur mandat, et en les perpétuant au pouvoir, leur permettre de continuer avec fruit les travaux commencés. N'est-ce pas là leur donner une trop grande puissance les élever au-dessus du niveau commun, et créer par là même une catégorie de citoyens dont le gagne pain sera la politique et dont la profession sera de faire des lois.

Cette question offre surtout un intérêt historique. Car aujourd'hui toutes les constitutions sont d'accord pour admettre la rééligibilité ; c'est un principe reçu partout que les représentants peuvent être élus de nouveau par leurs électeurs auxquels ils n'ont pas cessé de plaire; sauf dans une certaine mesure aux Etats-Unis, où, suivant une coutume qui s'est perpétuée de nos jours, ceux qui détiennent les pouvoirs publics, depuis le député jusqu'au chef de l'Etat, doivent au bout d'un certain temps céder la place à d'autres.

Les constituants de 1791 n'admirent qu'une rééligi-

bilité limitée. Ils décidèrent que les membres du corps législatif pourraient être réélus à la législature suivante, mais ne pourraient l'être ensuite qu'après l'intervalle d'une législature (1). « Il faut, disait-on, que les mêmes députés ne puissent être continués. Il est juste sans doute que, s'ils ont bien mérité de leurs concitoyens ils en reçoivent de nouveaux témoignages de confiance et d'estime, mais on peut les récompenser et les honorer de mille autres manières sans alarmer la liberté publique » (2). On pensait que les bienfaits qui devaient résulter des élections fréquentes seraient annulés si la loi ne pourvoyait pas en même temps à ce que le choix des électeurs ne put retomber sur les mêmes personnes à chaque renouvellement du corps législatif. Et l'on critiquait la constitution anglaise qui permettait aux députés après sept années d'autorité de briguer de nouveau les suffrages des électeurs, de se maintenir en place si ces suffrage leur étaient favorables, et de devenir ainsi membres perpétuels de la législature.

Les députés de la constituante, avant de se séparer prirent une résolution qui a été diversement interprêtée et dont l'utilité ne paraissait pas du reste bien démontrée; ils s'interdirent à eux-mêmes l'entrée à la Légis-

1. Const. des 3-14 sept. 1791, titre 3, sect. 3, art. 1, par 6.

2. Discours de Ricard, de Nîmes, sur la permanence de l'Assemblée nationale.

lative. Les uns virent là une preuve de désintéressement, les autres ont fait un crime aux constituants fondateurs de la Constitution d'avoir abandonné cette Constitution à une législature à laquelle ils ne permettaient même pas qu'on pût les élire;« par cette retraite où il était aisé de soupçonner plus d'ambition de gloire et de popularité que de dévouement à la patrie, ils laissaient la monarchie exposée aux invasions des excès de la liberté » (1).

La Législative composée entièrement d'hommes nouveaux fut en effet beaucoup plus révolutionnaire que ne l'avait été la Constituante. La marche des évènements se trouva précipitée et bientôt le pays fut appelé à élire une Convention nationale pour donner une nouvelle constitution à la France.

Le plan présenté par Condorcet au nom du premier comité de constitution, les 15 et 16 février 1793 admettait la rééligibilité sans limite : « Nous avons cru ne devoir mettre aucune borne à la rééligibilité... C'est là un hommage que la loi doit rendre à la majesté du peuple, une marque de confiance dont son courage pour la défense de la liberté l'a rendu digne ; des précautions jalouses seraient un outrage à son zèle pour le maintien de ses droits ».

La question de la rééligibilité fut discutée à la Con-

1. Genet, de l'Institut, *Mémoires sur la vie de M. Suard* tome 2, page 323.

vention dans la séance du 30 messidor an III. Le rapporteur, Daunou, avait lu l'article 12 du projet ainsi conçu : « Le conseil des anciens est renouvelé tous les deux ans par moitié ; ses membres sont 4 années en fonctions ; ils peuvent être réélus de suite, après quoi il faudra un intervalle de 2 ans pour qu'ils puissent être élus de nouveau. » Cambacérès s'écria aussitôt : « Je combats les derniers termes de l'article. Je pense que la rééligibilité doit toujours avoir lieu sans intervalle, que ce principe doit s'appliquer à toutes les fonctions publiques. Pour garantir le peuple d'une séduction idéale, on ne doit point mettre d'entraves à l'exercice de ses droits. Nul ne doit être forcé de voter contre son gré, et en certains cas la confiance est exclusive... Je ne veux pas qu'un danger incertain nous prive d'un avantage réel. S'il y a quelques inconvénients à voir longtemps les mêmes individus à la même place, il y en a de bien plus grands à déplacer un fonctionnaire qui a acquis des droits légitimes aux suffrages publics. C'est ainsi que la désorganisation s'introduit et que l'excès des précautions devient un mal. »

Deux députés, Creuzé-Latouche et Hardy, lui répliquèrent et combattirent ses idées : « Vous devez sentir, dit le premier, le danger qu'il y a de laisser les mêmes individus se perpétuer dans les fonctions publiques.C'est ainsi que s'est formée la noblesse dans plusieurs familles des états d'Italie. Et Hardy invoque l'exemple des décemvirs dont la réélection entraîna la

perte de la liberté. La majorité de la Convention était de leur avis ; elle ne tint pas compte des observations de Cambacérès, et se rallia en ce qui concerne la rééligibilité, au projet de la commission. L'article 54 de la Constitution du 5 fructidor an 3, porte, en effet : « Les membres sortant après trois années peuvent être immédiatement réélus pour les trois années suivantes, après quoi, il faudra un intervalle de deux ans pour qu'ils puissent être élus de nouveau. » Et l'article 55 : « Nul, en aucun cas, ne peut être membre du corps législatif pendant plus de 6 années consécutives. »

La rééligibilité était du reste peu en faveur dans l'opinion publique ; et les Conventionnels en adoptant cette solution ne firent que suivre la voie qui leur avait été tracée par les publicistes de l'époque. L'un d'eux, Mortier, dans son ouvrage intitulé *Opinion sur le renouvellement du corps législatif*, combat la rééligibilité qui ouvrirait, selon lui une trop vaste carrière à l'ambition des membres prépondérants des conseils. « C'est leur seule ambition qui est à craindre, et non celle d'une masse de 4 à 500 délégués. Plus cette masse sera faible de zèle, de courage et d'énergie, plus les membres prépondérants auront de facilité pour la mouvoir à leur gré. Si quelques-uns d'entre eux sont avides de pouvoir ou corruptibles, ils tendront de loin à pervertir peu à peu les principes et la moralité de la masse. Pendant leur première législature, ils se pareront d'une fausse vertu pour capter la con-

fiance ; mais à peine seront-ils réélus qu'ils emploieront leur temps à l'exécution des pernicieux projets qu'ils auront préparés d'avance. Les décemvirs de Rome firent précéder leur tyrannie d'une année de gouvernement très populaire et de conduite vertueuse. »

Les députés ne doivent pas se perpétuer en place sous peine de devenir des tyrans et de violer les droits du peuple. Telle était donc l'opinion courante ; tel semblait être également l'avis des membres de la Convention puisqu'ils avaient pris des mesures à cet égard dans la constitution dont ils avaient doté la France. Et cependant ces mêmes hommes, lorsque peu de temps après ils examinèrent les moyens les plus propres à terminer la révolution et à consolider le régime établi, se mirent en contradiction flagrante avec les principes affichés par eux. Ils montrèrent qu'eux aussi étaient attachés au pouvoir, qu'eux aussi ne dédaignaient pas d'être des tyrans et d'imiter ces mêmes décemvirs dont ils avaient cité l'exemple avec tant d'horreur. Ils invoquèrent le salut de la République, invocation commune dans la bouche de ceux qui vivent à ses dépens, et sous prétexte de sauver leur pays des factieux, décidèrent que les deux tiers d'entre eux resteraient en fonctions et « sacrifieraient ainsi leurs intérêts privés au bien de la nation ». Ils accueillirent même avec une froideur non dissimulée le projet de l'un d'entre eux qui proposait d'éliminer dans le choix des deux tiers, les anciens membres de la

Constituante et de la Législative et de prendre uniquement ceux qui n'avaient fait partie que de la Convention.

La constitution du 22 frimaire, an 8 fut la dernière qui mit des termes à la rééligibilité. Encore les restrictions ne concernaient-elles que les membres du corps législatif, qui ne pouvaient être réélus qu'après un an d'intervalle. Quant aux membres du tribunat, ils étaient immédiatement et indéfiniment rééligibles (1). Depuis, toutes nos Constitution ont admis tacitement, la rééligibilité des députés sortants et la Constitution du 4 novembre 1848 l'a consacrée dans son article 33 (2). Beaucoup de constitutions étrangères ont également stipulé la faculté de réélection d'une façon formelle : Autriche, Argentine, Bade, Egypte, Espagne, canton de Genève, Pays-Bas, Roumanie et Hesse (3).

Aujourd'hui, les membres d'une législature qui a terminé sa carrière peuvent donc briguer de nouveau

1. C. 22 frimaire an 8. Titre 3. Art, 27, 31 et 32.

2. C. 4 nov. 1848. Chap. 4. Art. 33. Les représentants sont toujours rééligibles.

3. *Autriche*. Loi constitutionnelle du 21 déc. 1867. Art. 18 modifiée par la loi du 2 avril 1873 : Les députés sortants sont rééligibles.

Argentine. Constitution du 25 sept. 1860. Art. 42 : Le mandat des députés dure 4 ans ; ils sont rééligibles. Art. 48 : Le mandat des sénateurs dure 9 ans ; ils sont indéfiniment rééligibles.

Bade. Const. du 22 août 1818. Art. 40 : Tout député sortant est rééligible.

Egypte. Loi organique du 1er mai 1883. Art. 32 : Le mandat

les suffrages des électeurs et faire partie de la future assemblée. Et c'est là, semble-t-il à la majorité des auteurs une bonne mesure. L'élu qui n'a aucun espoir de voir renouveler son mandat à la fin de la période pour laquelle il lui a été accordé néglige bien souvent son devoir puisque aucune récompense n'est offerte à son mérite et réservée à ses efforts. Les affaires du pays lui importent peu. Sa seule préoccupation est de profiter le plus possible de sa puissance éphémère dans l'intérêt de son avenir. Il veut, à l'expiration de ses pouvoirs, s'assurer un dédommagement et dans ce but il se laisse aller aux compromissions les plus blâmables et aux pires faiblesses. Rejeté hors de la vie publique il ne veut pas rentrer dans la classe des simples

des membres délégués est de 6 années. Les membres délégués peuvent être indéfiniment réélus.

Espagne. Const. du 30 juin 1877. Art. 28 : Les députés peuvent être réélus indéfiniment.

Genève. Const. du 24 mai 1847. Art. 39 : Les membres du grand conseil sont nommés pour 2 ans et renouvelés intégralement. Ils sont immédiatement rééligibles.

Pays-Bas. Const. du 30 novembre 1887. Art.85 : Les membres de la 2e chambre sont élus pour 4 ans. Ils sont immédiatement rééligibles.

Roumanie. Const. du 30 juin 1866.art. 79 et 84 modifiés : Les membres sortants sont rééligibles.

Hesse. Const. du 4 sept. 1821 . Art. 71 : Le tiers des députés de la seconde Chambre sort tous les 2 ans. Les membres sortants sont immédiatement rééligibles.

citoyens, il se croît d'une essence supérieure à ceux qui récemment encore devaient obéir à ses lois. Il croit déroger en retournant à ses occupations d'antan qu'il juge désormais indignes de lui. Il lui faut un emploi public, un poste où il puisse commander, jouir d'une autorité sur ses concitoyens et s'enrichir surtout à leur dépens.

Chaque renouvellement fait naître une véritable pépinière de ces hommes dont l'unique ressource et le plus cher désir sont de vivre sur le pays et d'émarger au budget de l'État. Tout député non réélu devient une charge sérieuse pour la nation ; l'intérêt bien entendu de celle-ci consiste donc à faciliter le maintien au pouvoir des mêmes hommes ; elle n'en paye ainsi qu'un par siège au lieu d'en entretenir plusieurs.

A ces considérations pratiques s'ajoutent des raisons d'équité. Les hommes en général, et les députés en particulier, n'ont pas l'âme assez belle pour faire le bien pour l'amour de lui-même. La gloire sans profit leur importe peu ; sans doute ils sont capables de bonnes actions, mais combien elles seront plus nombreuses si leur accomplissement offre l'attrait d'une récompense. Pour le député, cette récompense sera la réélection. Nous ne sommes plus à la fin du siècle dernier, et il est probable que peu d'élus du peuple montreraient aujourd'hui le désintéressement des constituants de 1791. Le but de tout nouvel élu est de conserver les sympathies du corps électoral et d'assurer sa réélec-

tion future. Il ne restera donc pas inactif, il voudra faire montre de zèle et prouver ses capacités et sa valeur. En travaillant pour sa propre cause, il travaillera utilement pour son pays; les calculs de la morale et les calculs de l'intérêt se concilieront dans une commune harmonie.

N'est-il pas juste de donner une récompense au mérite quand bien même il trouverait sa source dans l'intérêt pérsonnel. « Si vous mettez obstacle à la réélection de Benjamin Constant vous frustrez le génie et le courage du prix qui leur est dû... Les hommes intègres, intrépides, expérimentés dans les affaires sont-ils d'ailleurs assez nombreux pour qu'on doive repousser volontairement ceux qui ont mérité l'estime générale » (1).

Ainsi parlent les partisans de la rééligibilité. Quant à ses adversaires, ils prétendent qu'elle est une porte constamment ouverte à l'intrigue.

Elle permet aux mêmes hommes de se perpétuer en place, de renouveler leurs brigues et de chercher à se faire élire aussi souvent qu'ils le jugeront à propos. Chaque député ainsi continué sans interruption dans l'exercice des fonctions de législateur se fait petit à petit à cette idée qu'il est un être essentiel, que la nation se trouve dans un indispensable besoin de ses services, que s'il venait à manquer elle souffrirait une

1. Benjamin Constant. *Réflexions sur les constitutions*, p. 70

perte irréparable. Il se croit d'une nature supérieure à celle des autres hommes, il se persuade que si la plupart des êtres sont destinés à obéir, les avantages, les talents dont la nature l'a pourvu l'ont fait naître pour commander.

Il se forme aussi une nouvelle couche sociale, une nouvelle catégorie de citoyens dont l'unique carrière est la politique et qui transmettent héréditairement cette carrière à leurs descendants. Ils se maintiennent dans la place de représentants du peuple, et deviennent comme membres perpétuels de la législature. Ils siègent d'abord à la chambre basse; puis, quand ils arrivent à l'âge mûr, ils cèdent à leurs fils ou à leurs neveux la place qu'ils occupaient et entrent sans difficulté au Sénat où ils terminent paisiblement leurs vieux jours. Ces hommes constituent une classe spéciale, une sorte d'aristocratie nouvelle que nous a léguée la Révolution. Leurs aïeux ont soutenu les revendications du Tiers sous la Constitutuante, renversé la monarchie sous la Législative, guillotiné Louis XVI sous la Convention. Voilà leur plus beau titre de gloire, et le secret de leur avancement rapide dans la carrière politique. Cela suffit pour qu'ils soient portés aux plus hantes charges et s'y perpétuent. Une noblesse républi caineet bourgeoise a remplacé la noblesse monarchique. Les portes du Luxembourg et du Palais Bourbon s'ouvrent aujourd'hui toutes grandes aux petits-fils des conventionnels de la même façon qu'autre-

fois l'antichambre royale à ceux dont les ancêtres avaient fait les croisades.

« Il est bon et utile pour un peuple, disait Benjamin Constant en 1814, qu'il se forme chez lui une masse de noms imposants et respectés ; la nature a voulu qu'ils fussent placés à la tête des associations humaines; l'art des constitutions est de leur assurer cette place ». Il n'hésite donc pas à leur reconnaître une sorte de monopole des pouvoirs publics. « Rien n'est plus cher pour un peuple que les réputations à créer ; car les nouveaux venus ont leur fortune d'amour-propre à faire et la célébrité à conquérir ». Il faudrait ainsi laisser les mêmes hommes se perpétuer dans les Assemblées, procédé qui nous semble plus propre à assujettir une nation à une multitude de petits tyrans destructeurs de sa liberté qu'à lui donner de sincères et zélés défenseurs de ses droits.

« Un peuple, disait Daunou, doit craindre tous les despotismes, même celui des talents et de la vertu » (1). Le peuple ne peut pas cependant se priver bénévolement du concours utile de ces talents en mettant des bornes à la rééligibilité; mais pour se garder des empiètements et de la trop grande puissance des hommes qui les possèdent il doit exiger que des élections fréquentes viennent soumettre leurs actes à son approbation et à son contrôle. « Renouvellement fréquent et

1. Essai sur la constitution, page 36.

rééligibilité sont deux institutions qui paraissent liées entre elles et semblent ne jamais devoir être séparées ». Ainsi s'exprimait avec raison Condorcet dans le rapport sur le projet de constitution en 1793 (1). C'est la meilleure conciliation possible des droits et des intérêts de l'électeur, l'utilisation du mérite des élus en même temps que la sauvegarde contre leur omnipotence.

2. Plan de constitution, page 43.

DU MODE DE RENOUVELLEMENT DES CHAMBRES

Lorsque les députés ont accompli la durée du mandat qui leur a été fixée, il faut procéder à de nouvelles élections, à un renouvellement de l'assemblée dont ces députés étaient membres. Deux systèmes se trouvent alors en présence, celui du renouvellement intégral qui substitue une chambre entièrement nouvelle à celle dont les pouvoirs viennent de prendre fin ; celui du renouvellement partiel qui assure à l'assemblée une durée pour ainsi dire indéfinie et se borne à soumettre périodiquement à réélection une partie des membres qui la composent. « Il y a renouvellement intégral quand c'est l'assemblée elle-même prise en corps dont les pouvoirs expirent périodiquement... le renouvellement partiel repose sur une toute autre idée ; ici ce n'est pas l'assemblée prise en corps mais les membres individuellement considérés dont les pouvoirs expirent

successivement (1). » Les députés sont divisés en plusieurs séries qui se renouvellent d'après l'ordre désigné par la voie du sort.

Ces deux modes de renouvellement sont à l'heure actuelle, appliqués en France, l'un à la Chambre, l'autre au Sénat. La Chambre en effet se renouvelle intégralement tous les quatre ans ; et le Sénat dont les membres ont un mandat de 9 années se renouvelle par tiers tous les trois ans.

Quelles sont les raisons qui ont influé sur l'esprit du législateur de 1875 et l'ont amené à adopter cette solution ? La réponse à cette question se trouve dans l'étude du renouvellement intégral et du renouvellement partiel et dans la recherche des avantages et des défauts que peut présenter chacun d'eux.

De longues et intéressantes discussions eurent lieu à ce sujet sous la Restauration; lorsqu'en 1824 on voulut substituer au renouvellement partiel le renouvellement septennal des orateurs tels que Benjamin Constant, Chateaubriand, le général Foy et surtout Royer Collard développèrent avec éloquence leurs idées à la tribune de la Chambre. Et c'est surtout à cette époque qu'il faut nous reporter pour étudier les arguments invoqués de part et d'autre concernant le meilleur mode de renouvellement.

Les adversaires du renouvellement intégral lui adres-

1. Esmein, *Droit constitutionnel.*

sent quatre reproches principaux. D'abord, disent-ils, il favorise les brusques changements de politique tandis que le renouvellemeut partiel assure une plus grande stabilité au gouvernement. D'autre part il produit une agitation électorale bien plus grande après avoir donné naissance, à la fin de la législature, à des lois qui ont surtout pour but de plaire aux électeurs. Enfin il amène la rupture des travaux parlementaires, et même la péremption des projets votés par la Chambre dont les pouvoirs expirent. Pour les partisans du renouvellement partiel, aucun de ces inconvénients ne se produirait avec lui : un gouvernement solide et durable une agitation électorale réduite à son minimum, un travail législatif continue que rien ne viendrait entraver, enfin des lois idéales n'ayant en vue que le bien du pays, tels seraient les merveilleux résultats du renouvellement partiel. Nous allons montrer combien ces résultats seraient problématiques. Royer Collard ne s'écrait-il pas en 1824 : Le renouvellement intégral appartient davantage au principe républicain, le renouvellement partiel au principe monarchique. Et comme Royer Collard, malgré ses idées libérales, était monarchiste, il se déclarait en faveur du maintien du renouvellement partiel.

CHAPITRE I

Le renouvellement intégral et la stabilité des gouvernements.

« Le renouvellement intégral, disait encore, R. Collard, est un choc qui, s'il se répétait souvent, ne laisserait debout aucun ministère ni peut-être aucun gouvernement » (1). Il est évident que les époques de renouvellement sont des phases difficiles pour les ministères ; ils risquent de voir se déplacer tout d'un coup la majorité qui les soutenait. Mais s'ils ont accompli scrupuleusement leur devoir, s'ils ont bien servi les intérêts du pays, si leur gestion a été honnête, ils n'ont pas à craindre un revirement de l'opinion publique et la nomination par les électeurs de députés hostiles à leur politique et à leur parti. En tout cas, le renouvellement intégral ne leur permet-il pas de vivre de longues années sans avoir à craindre un renversement subit et inattendu.

Le renouvellement partiel, dit-on, oblige le peuple

1. R. Collard. *Discours sur la Charte*, 1814.

à réfléchir longtemps avant de transformer, par ses votes, la majorité d'une assemblée. Mais si les changements sont moins brusques, ils sont par contre plus fréquents, dans un pays qui pratique le régime parlementaire, le renouvellement partiel rendra beaucoup plus fréquentes les crises ministérielles ; il empêchera la stabilité du gouvernement puisque chaque année par exemple la chambre modifiée dans sa composition pourra ne plus lui accorder sa confiance.

Supposons une assemblée nommée, comme sous la Restauration, pour une période de cinq années et soumise tous les ans au renouvellement par cinquième. La première année écoulée, un cinquième disparaît et peut être remplacé par une fraction nouvelle animée d'opinions diamétralement opposées. A la fin de la seconde année il peut en être de même. Et alors, l'ancienne majorité qui soutenait le ministère aura disparu : le gouvernement aura vécu. C'est pourquoi, si l'on en excepte la Belgique, tous les peuples dont la constitution proclame le régime parlementaire se sont bien gardés du renouvellement partiel ; l'Angleterre, l'Espagne, l'Italie ont adopté le renouvellement intégral. Une chambre qui se renouvelle intégralement durera, du commencement à la fin telle qu'elle a été le jour de sa formation, et elle soutiendra à la fin de son mandat le même ministère auquel au début elle aura accordé sa confiance. Il en est ainsi en Angleterre où avec le renouvellement intégral « les ministres peuvent avoir une politique exté-

rieure septennale, une administration intérieure septennale; en un mot la pensée, l'action générale du gouvernement sont fixées pour sept années » (1).

On pourrait objecter, avec juste raison, que la France malgré l'adoption du renouvellement intégral ne s'est pas mise à l'abri des crises ministérielles. Cela tient essentiellement à la division, à la multiplicité des partis. Aucune faction politique n'est assez forte numériquement pour soutenir un ministère. Il lui faut pour cela l'alliance d'une autre faction dont les principes sont les moins éloignés des siens propres ; et le jour où cette dernière, blessée par quelque acte inconsidéré du gouvernement, lui retire son appui, le gouvernement mis en minorité doit nécessairement se retirer. C'est ainsi que les ministères, tous républicains, qui se succèdent au pouvoir, sont contraints d'aller chercher, suivant leurs tendances propres, soit à droite, soit à gauche, l'appoint de voix qui leur est nécessaire pour s'y maintenir.

La situation se présente en Angleterre sous un jour bien différent. Pendant longtemps deux partis seulement se sont disputés la préséance, le parti whig et le parti torie, les libéraux et les conservateurs. Aujourd'hui, il est vrai, ces partis se sont fractionnés. La question irlandaise a divisé en 1886 le grand parti libéral

1. De Castellane : *Essai sur l'organisation du suffrage universel* Chap. 9.

en deux fractions : d'une part les libéraux et radicaux unionistes qui marchent sous la bannière de M. Chamberlain ; d'autre part les libéraux gladstoniens et les radicaux ayant pour chefs lord Roseberry, sir Villiam Hartcourt et sir John Morley. Viennent enfin le parti irlandais et le parti socialiste, ce dernier encore à l'état embryonnaire, et très peu représenté à la Chambre des communes.

Tous ces partis forment en réalité deux camps prêts à soutenir soit un ministère libéral, soit un ministère conservateur : Les conservateurs, libéraux et radicaux unionistes d'une part ; et d'autre part les libéraux gladstoniens, radicaux proprement dits, irlandais et socialistes. Cela constitue deux groupes compacts et fidèles, sur l'un desquels peut aisément s'appuyer un ministère durable.

Une autre cause qui assure au gouvernement anglais une stabilité inconnue en France, bien que les deux pays pratiquent le renouvellement intégral, est l'usage naturel et régulier du droit de dissolution. Jamais la Chambre des communes, nommée pour une durée de 7 années, n'accomplit la totalité de cette période. Et il suffit pour s'en rendre compte d'examiner l'histoire parlementaire anglaise depuis une quinzaine d'années. Depuis 1885, il n'y a pas eu moins de cinq dissolutions. En 1885, le ministère libéral Gladstone est battu à la Chambre des communes sur une question de finances et les conservateurs arrivent au pouvoir avec lord

Salisbury qui dissout la Chambre. La nouvelle Chambre, élue en décembre 1885 est libérale; les libéraux reviennent donc en janvier 1886 et Gladstone présente le fameux projet du *home rule* donnant à l'Irlande un gouvernement autonome. Il est repoussé, la Chambre est dissoute et les électeurs se prononcent contre la politique de Gladstone en nommant une majorité conservatrice. Revenus au pouvoir à la fin de 1886, les conservateurs y restent jusqu'en 1897, époque à laquelle la Chambre de nouveau dissoute se réforme avec une majorité libérale. En juin 1895, les libéraux sont mis en minorité par 132 voix contre 125, sur 170 membres que comprend la Chambre des communes, exemple bien fait pour prouver l'assiduité des députés anglais aux séances de leur parlement. Les conservateurs leur succèdent, prononcent la dissolution, et les électeurs leur donnent une très forte majorité que les élections d'octobre 1900 n'ont fait que confirmer.

Cette pratique constante du droit de dissolution est favorable au maintien et à la durée des ministères. La chambre sait en effet que son existence est liée à celle du gouvernement qu'elle soutient, que si elle le met en échec il lui répondra par la dissolution, il fera trancher le différend qui les divise par l'arbitre suprême, par l'électeur. C'est en quelque sorte un plébiscite pour demander à la nation son avis sur une question importante qui divise le gouvernement et la chambre. Les députés qui auront la perspective d'avoir

à affronter de nouveau la lutte électorale, et à encourir la possibilité d'un échec ne se décideront qu'après mûre réflexion à cette extrémité ; et l'on n'a pas, comme bien souvent en France, le spectacle d'un ministère qui gouverne non pour le pays mais pour la majorité parlementaire dont il dépend et qui le fait vivre.

Notre constitution accorde au chef de l'État le droit de dissolution. Que n'en fait-il un plus fréquent usage au lieu de le considérer comme un droit théorique, comme une timide menace incapable d'effrayer ceux auxquels elle s'adresse, parce qu'ils ne croient pas à la possibilité de son exécution? La première et unique application, au 16 mai 1877, a été il est vrai fort malheureuse et nous a laissé un pénible souvenir, mais les circonstances ne sont pas toujours les mêmes, elles varient avec le temps ; la dissolution, nous en sommes convaincus, passerait facilement dans les mœurs et se ferait aisément accepter par l'ensemble du pays. Le renouvellement intégral nous a déjà donné quelques ministères durables tels que le dernier ministère Méline et le cabinet actuel ; c'est à la pratique du droit de dissolution à leur assurer une viabilité plus grande encore en rendant solidaires le ministère et la chambre de telle manière que le renversement de celui-là amène fatalement la chute de celle-ci et soit pour elle comme un arrêt de mort.

CHAPITRE II

Le renouvellement intégral et l'agitation électorale.

Les adversaires du renouvellement intégral prétendent encore que ce dernier produit une agitation électorale bien plus forte que le renouvellement partiel. « Le renouvellement intégral livré chez nous à l'esprit démocratique, dit Royer Collard, sera la périodicité de la tempête. » Avec le renouvellement partiel au contraire l'agitation des périodes électorales sera diminuée; elle sera en tout cas circonscrite, limitée à une partie du pays. Des élections générales amènent un désordre général. Des élections partielles ne donneront jamais naissance qu'à un désordre localisé. Cet avantage du renouvellement partiel est bien problématique. Les élections partielles, susceptibles de modifier la majorité de la chambre passionneront le pays tout entier. Les partis politiques se combattront avec la même âpreté; les journaux se livreront à des polémiques aussi violentes; et l'ensemble du pays même

dans les régions où l'électeur ne sera pas appelé à voter, ne pourra se désintéresser de cette lutte d'où le Parlement peut sortir sinon transformé du moins modifié profondément.

Quand bien même l'agitation se limiterait à la partie du pays dont c'est le tour de nommer de nouveaux députés, cette agitation serait-elle moins vive et moins passionnée? Non ; et elle serait continue puisque chaque année elle se renouvellerait dans un certain nombre de départements : « Vous prétendez, s'écriait Benjamin Constant en 1824, que le renouvellement intégral c'est la périodicité de la tempête, mais le renouvellement fractionnaire n'est-il pas la fièvre sans trêve ». « Et la fièvre, ajoute de Castellane en 1872, n'a-t-elle pas pour effet de miner sourdement les tempéraments les plus robustes. Avec les réunions publiques préparatoires, avec la presse démagogique, avec l'état de division des partis en France, les élections annuelles, quoique localisées dans un petit nombre de départements jetteraient un trouble général sur l'ensemble du pays » (1).

Enfin, un dernier témoignage se trouve dans le discours du trône en 1822 : « Le renouvellement partiel promettait moins d'agitations et cependant il les a laissées subsister; il promettait plus de force au pouvoir,

1. De Castellane. *Organisation du suffrage universel en France*, chap. 9, pages 185 et suiv.

il ne la lui a pas donnée ». D'ailleurs autant l'agitation qui se traduit par des émeutes et des révoltes contre la loi est malsaine et funeste, autant celle-là est désirable et féconde qui se lie à l'exercice d'un droit légal et ne témoigne que du vif intérêt porté à la chose publique. Quand les Anglais ont un progrès à conquérir, ils entretiennent ce qu'ils nomment une agitation et c'est de la sorte que tout en évitant les révolutions, ils avancent. Et s'il était vrai que les esprits ne pussent être agités sans péril même dans la poursuite d'un but légal légalement poursuivi, l'agitation crée par une élection générale venant à une époque prévue serait-elle plus dangereuse que celle qui résulte d'élections restreintes mais successivement renouvelées ?

CHAPITRE III

Le renouvellement intégral et les lois « fin de législature ».

Le renouvellement partiel, loin de supprimer ou même d'amoindrir l'agitation électorale semble donc propre à la favoriser ; mais ce défaut serait largement racheté si ce mode de renouvellement assurait comme on l'a prétendu, un meilleur travail parlementaire, s'il était surtout capable d'empêcher le vote de ces lois discutées hâtivement à la fin des législatures et qui ont pour but essentiel de plaire aux électeurs, de s'assurer la sympathie et l'appui moral des plus influents dans la prochaine lutte qui va s'ouvrir. On en trouverait des exemples multiples : Pour n'en citer qu'un la loi de 1889 qui fixe à trois années la durée du service militaire avait déjà été proposée depuis longtemps. Le mercredi 15 juin 1881, elle avait été présentée à la Chambre par M. Laisant, et la Chambre par 434 voix contre 14, avait décidé qu'il y avait lieu de passer à la discussion des articles. Or, la législature tirait à sa

fin, la Chambre n'avait plus que quelques semaines à siéger. Ce tardif enthousiasme pour la proposition de M. Laisant était donc une simple manifestation électorale.

Le renouvellement partiel serait soi disant un obstacle à ces fâcheux abus. Avec lui jamais la totalité des membres de la Chambre n'arrivera ensemble au terme de son mandat. Les députés n'auront donc pas à se préoccuper tous en même temps de plaire à leurs électeurs, de proposer des lois utiles à leur circonscription mais nuisibles peut-être à la majorité du corps électoral. Avec le renouvellement partiel il n'y a pas de fin de législature ; on n'aura donc jamais à craindre ces lois d'occasions votées pour capter la confiance des électeurs. Si la Chambre par exemple se renouvelle tous les ans par cinquième, les quatre cinquièmes restants pourront s'opposer aux tentations qui semblent faites en ce sens par le cinquième sortant, et réfréner son coupable entraînement.

Ce sont là en réalité des raisons bien subtiles. Sans doute l'assemblée prise en bloc n'a jamais de dernière année, sauf le cas de dissolution ; mais chacune des fractions renouvelables a sa fin ; par conséquent l'esprit de la fin, c'est-à-dire les préoccupations électorales se reproduisent d'autant plus fréquemment que les fractions se renouvelleront plus souvent. C'est une erreur de croire que les députés sortants n'arriveront pas à convaincre leurs collègues de la nécessité des

réformes qu'ils proposeront à la dernière heure dans le but de favoriser leur réélection. Ces députés font en effet partie d'un groupe ; ils ne sont pas isolés à la Chambre, et les membres du groupe auxquels ils appartiennent, ayant intérêt à ce qu'ils triomphent, leur accorderont toutes les concessions susceptibles d'assurer leur succès.

Les préoccupations électorales influeront donc d'une façon continue sur l'esprit d'une telle assemblée qui sera peut-être propre à expédier un courant d'affaires ordinaires et moyennes, qui sera en tous cas incapable de prendre de grandes résolutions et d'assumer de lourdes responsabilités. Préoccupée sans cesse de la prochaine manifestation du suffrage universel elle sera volontiers indécise et ne trouvera peut-être que difficilement la force d'accomplir les réformes radicales nécessaires au bien du pays.

CHAPITRE IV

Le renouvellement intégral et la péremption des projets et propositions de lois.

Le jour où s'achève une législature tous les travaux d'une Chambre disparaissent avec elle. Son héritière n'en recueille absolument rien et travaille sur de nouveaux plans. Il périt ainsi à chaque renouvellement un certain nombre de propositions, de rapports, d'études et de travaux de toutes sortes qui ont quelquefois de la valeur. Tout cela peut reparaître plus tard, mais il y a là une perte de temps regrettable, et il serait préférable de voir la continuation non interrompue des travaux.

La nouvelle assemblée peut, il est vrai, être saisie à son tour d'une proposition identique à celle qui n'avait pu aboutir, faute de temps, sous la législature précédente. Mais cette proposition doit, pour réussir, repasser par toute la filière des formalités réglementaires : elle sera renvoyée à la commission d'initiative, qui,

après l'avoir entendue, fera son rapport ; puis la chambre statuera sur le renvoi dans les bureaux ; on procédera enfin à la discussion publique. La plupart de ces formalités ont peut-être déjà été accomplies autrefois ; il est donc fâcheux de les voir se renouveler, faire perdre un temps précieux, retarder en un mot, la marche progressive du travail législatif.

Il n'y a du reste aucune raison, pour que cet état de choses ne se perpétue pas indéfiniment. Si la proposition n'arrive pas encore à terme pendant la seconde législature, rien ne s'oppose à ce que ses auteurs, s'ils sont réélus, ne la représente une troisième fois ; les mêmes formalités seront encore nécessaires, bien que déjà doublement remplies.

Le renouvellement partiel, et c'est là, semble-t-il, l'argument le plus fort que l'on puisse invoquer en sa faveur, évite ces pertes de temps, permet et assure un travail plus régulier et plus suivi. Avec lui, l'assemblée ne finit pas, les renouvellements la modifient très peu, puisqu'ils ne visent qu'une partie sans toucher à l'ensemble, ils ne détruisent rien, les propositions se perpétuent d'un renouvellement à l'autre.

Le renouvellement partiel, allèguent ses partisans, est d'une utilité bien plus grande encore dans les pays, et ils sont la grande majorité, où il y a deux chambres : si la chambre basse se renouvelle intégralement et si la chambre haute lui survit, la première, à chaque renouvellement, laisse des propositions votées par elle, mais

sur lesquelles la chambre haute ne s'est pas encore prononcée. Or, leur adoption par cette dernière ne peut désormais se produire, car, pour qu'une loi devienne définitive, il faut l'accord des deux chambres ; l'une venant à disparaître, cet accord est désormais impossible. Le renouvellement intégral est donc de ce fait en butte à deux attaques ; la première se fonde sur la disparition complète à la fin de chaque législature des travaux non encore terminés ; la seconde est basée sur l'impossibilité pour la seconde assemblée de transformer en lois définitives par son vote les propositions adoptées par la chambre qui a cessé de vivre.

A ces attaques, la riposte est aisée. Le Sénat a rendu sans force la dernière en amendant le 10 décembre 1894 l'article 127 de son règlement, et en décidant qu'il resterait saisi malgré la disparition de la chambre des propositions votées par elle et qui lui auraient été transmises.

Quant à l'autre, on peut y répondre aisément. Lorsqu'une Chambre a vécu un certain nombre d'années, les députés ont donné libre carrière à leur initiative ; ils ont assailli l'Assemblée dont ils sont membres, d'une foule de propositions auxquelles a donné naissance la fécondité de leur esprit, et n'en doutons pas, le désir du bien public. Parmi ces propositions, quelques-unes peuvent être savamment étudiées et répondre à des besoins réels ; mais la plupart, préparées d'une manière hâtive et incomplète ne sont que des documents sans

valeur, incapables de servir de base à des lois utiles et durables. C'est donc un grand bien, et presque une nécessité que chaque renouvellement amène la disparition de cette prose inutile et débarrasse la future assemblée de ce bagage encombrant.

Les Anglais ont encore poussé plus loin ce système. Ils admettent la péremption des bills non votés, non seulement à la fin de chaque parlement, mais aussi lorsque dans le cours de la législature, la couronne suspend les travaux par une mesure de prorogation. Et le principe serait appliqué, la suspension n'eût-elle lieu qu'un seul jour. L'effet d'une prorogation est de suspendre du coup toutes les affaires, jusqu'à ce que le parlement soit convoqué de nouveau. Non seulement les séances du parlement prennent fin, mais toutes les procédures pendant cette époque sont anéanties, sauf les impeachments intentés par les communes et les writs of error et les appels portés devant la Chambre des lords. Chaque projet de loi doit être présenté à nouveau après une prorogation, comme s'il n'avait jamais été présenté, quand même la prorogation ne durerait pas plus d'un jour (1).

N'existe-t-il pas un adage d'après lequel l'abondance des lois n'est pas un bienfait public, et qui prétend que les républiques heureuses sont celles où le législateur produit le moins. Sans s'y rallier complètement, on peut affirmer sans crainte que, lorsque des propositions

1. Erskine May. *Parlamentary practice*, page 47.

de loi intéressantes viennent échouer devant la limite de la durée des législatures, c'est que leur sort n'était pas d'obtenir l'accord, l'approbation des deux Chambres ni même le plus souvent l'approbation manifeste de la majorité dans la chambre où l'initiative individuelle les avait fait naître.

Si des propositions répondent à des besoins pressants, à un vœu incontestable du pays, leur jour se retrouvera ; si elles renferment des idées heureuses, ces idées reparaîtront. Et la nouvelle Chambre peut en amener le rapide triomphe et la consécration immédiate en déclarant l'urgence. Elle n'a pas besoin de remettre en jeu toute la série des rouages parlementaires, la déclaration d'urgence simplifie tout et donne un démenti formel à ceux qui prétendent que le renouvellement intégral est une source de retards pour la législation, et fait tourner indéfiniment le législateur dans un cercle vicieux dont il a grand peine à sortir.

D'autre part, on a réussi à ce que, même avec le renouvellement intégral, les projets et les propositions votés par la Chambre disparue, ne soient pas périmés et puissent être valablement examinés par le Sénat pour devenir des lois définitives.

Dans les premiers temps des lois constitutionnelles de 1875, le Sénat avait adopté une théorie rigoureuse et admis la péremption de tout ce qui avait été voté dans l'ancienne Chambre. Il se fondait sur cette idée qu'une loi n'existe et ne peut être promulguée par le

pouvoir exécutif que lorsqu'elle a reçu l'assentiment complet des éléments dont se compose constitutionnellement le pouvoir législatif. Elle n'existe donc pas lorsque l'un des éléments nécessaires n'est plus là pour remplir ses fonctions. Puis il apporta des tempéraments successifs à sa doctrine, d'abord en ce qui touche les projets du gouvernement, puis concernant les propositions émanées de l'initiative individuelle des députés. C'est en novembre 1877 que le Sénat prit une première décision à cet égard et fit une première exception pour les projets de loi déposés par le gouvernement, et encore sous la condition que les projets seraient adoptés dans les termes mêmes où la Chambre disparue les aurait votés, sans y introduire la moindre modification. Le gouvernement transmet le projet au moyen d'un décret du président de la République et en opère le dépôt en séance publique sur le bureau du Sénat.

En 1877, on a ainsi promulgué des lois d'intérêt local votées par la chambre dissoute, et plus tard par le Sénat après la réunion de la chambre nouvelle. Dans la séance du Sénat du 18 novembre 1889, le président Le Royer a confirmé cette solution en disant qu' « en ce qui concerne les projets présentés par le gouvernement le Sénat s'estime définitivement saisi; il ne peut se dessaisir que par le rejet ou l'adoption du projet de loi : c'est au gouvernement à savoir s'il lui convient, sous sa responsabilité, de retirer par décret les projets qu'il a soumis au Sénat par d'autres décrets.

Parmi les projets de loi, il en est d'une nature particulière ; ce sont les projets de lois de finances. La même solution devait-elle leur être appliquée? Il y eut à ce sujet une discussion en novembre 1877, à propos de l'abolition de l'impôt sur le savon. M. Caillaux prétendit que le Sénat n'avait pas le droit de le mettre en discussion puisque la dissolution avait fait disparaître la chambre qui l'avait adopté. Voici comment il développait son argumentation.

« Si le Sénat pouvait aujourd'hui délibérer sur le projet de loi portant suppression de l'impôt sur les savons, qui est un projet de lois de finances, il en faudrait conclure que le Président de la République pourrait ensuite promulguer une loi votée par le Sénat et par l'ancienne chambre, alors qu'une autre chambre l'a remplacée. Je prétends que cette manière d'agir serait tout à fait inconstitutionnelle. Une loi ne peut être promulguée qu'après avis favorable du pouvoir législatif qui se compose des deux chambres existant ensemble, et non pas du Sénat et d'une chambre qui n'existe plus... Tous les votes exprimés par l'ancienne chambre et qui, n'ayant pas été suivis d'un vote conforme du Sénat, n'ont pas donné lieu à la promulgation d'une loi, sont aujourd'hui disparus, et en ce qui concerne particulièrement le projet de loi portant suppression de l'impôt sur les savons, il ne peut être discuté par le Sénat parce qu'il ne pourrait être converti en loi sans un vote de la nouvelle chambre des députés, et parce que

comme loi de finances le Sénat n'en peut délibérer avant la chambre ».

Le président d'Audiffret Pasquier répondit en ces termes :

« S'il est vrai que les lois de finances doivent être votées en premier lieu par la Chambre, il n'en est pas moins vrai que c'était au gouvernement à retirer par un décret le projet de loi dont il est question. Le Sénat ne peut pas se dessaisir d'un projet de loi sans qu'un décret ait été rendu ; ce serait porter atteinte aux droits du pouvoir exécutif. »

On passa au vote et le Sénat ajourna le projet.

La question fut soulevée de nouveau en 1889 et dans la séance du 18 novembre, le Garde des Sceaux Thévenet se prononça en faveur des droits du Sénat :

« Si l'on frappait d'incapacité les lois de finances votées par une Chambre à son déclin, on créerait pour cette Chambre une incapacité sur laquelle la loi constitutionnelle n'aurait pas manqué de s'expliquer. Elle ne l'a fait nulle part. Pendant ses dernières séances, il serait impossible à la Chambre de voter les moindres crédits supplémentaires, et il serait impossible par cela même au gouvernement de parer aux nécessités, même les plus urgentes d'une bonne administration. Ce serait créer un interrègne dans le pouvoir législatif. La Chambre qui n'aurait qu'un mois de délai avant l'expiration de ses pouvoirs ne pourrait plus voter de lois de finances. Elle serait obligée en quelque sorte de

s'abstenir de connaître les questions importantes. Il n'en saurait être ainsi sans un texte formel. La Constitution n'a point exigé pour les lois de finances la coexistence des deux Chambres ; elle a simplement réglé un ordre de discussion. La Chambre doit délibérer d'abord, le Sénat ensuite. Voilà ce qu'a voulu la loi constitutionnelle. Elle n'a jamais dit qu'il fallait que la Chambre qui avait voté la loi de finances fût dans tous les cas celle existant au moment où le Sénat délibérerait. Le Gouvernement estime donc que dans cette circonstance, la constitution ne saurait être violée. Elle le serait au contraire si la Chambre voyait ses pouvoirs réduits sous le seul prétexte que son mandat va prendre fin ».

Le Sénat par la voix de son président se rallia à l'avis de M. Thévenet et décida de traiter les projets de lois de finances comme les projets ordinaires.

Les projets de loi sans distinction eurent donc dès lors une situation privilégiée. Pourquoi la leur avait-on accordée, et quels étaient les motifs qui avaient fait établir cette différence entre projets et propositions. Les raisons invoquées à l'appui de cette manière de voir sont multiples. On a d'abord prétendu que les projets de loi ont en principe un caractère d'utilité et d'urgence moins marqué que les propositions émanées de l'initiative des députés ; qu'il arriverait souvent que les services publics seraient interrompus si la dissolution ou le départ de la Chambre avaient pour conséquence

inévitable d'empêcher le projet de loi de suivre devant le Sénat le cours normal des débats parlementaires, Les propositions de loi n'auraient pas pour elles la même présomption de nécessité.

Une autre raison fut invoquée en 1877 par le président d'Audiffret-Pasquier : Le Sénat, saisi d'un projet de loi par décret ne peut se dessaisir lui-même ; il faut pour cela un autre décret. Cela est de toute évidence. « Mais par quelle vertu a-t-il pu conserver au vote de la Chambre sa force et sa valeur et le préserver de la caducité. Dira-t-on que ce vote s'y est incorporé et ne fait plus qu'un avec lui ? Cela paraît bien hasardeux (1).

Une troisième explication fut fournie par M. Batbie en 1881. D'après lui le Sénat peut maintenir sans inconvénient les projets du gouvernement parce que le Président de la République a toujours la faculté de les retirer par décret. « Un gouvernement dit-il, doit toujours avoir la confiance de Chambre ; s'il pense qu'un projet de loi adopté par l'ancienne Chambre des députés est contraire à l'esprit de la nouvelle, il peut facilement la retirer du Sénat ; de telle sorte qu'il n'y a pour ainsi dire pas solution de continuité. La volonté présumée de la Chambre nouvelle est conforme à celle de l'ancienne si le gouvernement ne nous dessaisit pas ». Cette dialectique peut paraître spécieuse et la solution

1. Esmein. *Droit Const*,. page 700.

qu'elle entraîne un peu hasardée. Mais les règles de droit public sont si souples et s'accommodent si volontiers aux circonstances qu'il n'y a pas à tenir rigueur à son auteur de l'avoir employée. La justification de cette pratique qui consiste, à chaque renouvellement intégral de la Chambre, à empêcher la péremption des projets de loi votés par elle trouve sa véritable raison dans son utilité. On conteste la valeur des procédés, la bonté des arguments ; on prétend que le système est mauvais, qu'il n'est pas même défendable par des considérations de quelque portée. Nous pensons que s'il entraîne de bons résultats il importe peu que ses bases théoriques soient plus ou moins fragiles et que le but poursuivi soit atteint, même par quelques dérogations au droit commun. Tout cela n'a que fort peu d'importance disait, Disraëli ; ce sont des affaires de boutique sans intérêt pour le public. Il avait tort en s'exprimant ainsi car le public c'est-à-dire l'ensemble de la nation a toujours intérêt aux mesures destinées à rendre plus rapide, plus facile et plus profitable la tâche de ses représentants.

La solution adoptée par le Sénat en ce qui concerne les projets de lois n'a pas tardé à recevoir une extension désirable et par s'appliquer d'abord à certaines puis bientôt à toutes les propositions d'initiative parlementaire. En 1877 le Sénat avait décidé de traiter différemment propositions et projets de loi et de se considérer comme dessaisi des propositions votées

par l'ancienne Chambre, mais non encore votées par lui lors de la disparition de cette dernière. Mais dès 1881 le Sénat changea sa doctrine. La question fut longuement discutée dans la séance du 28 octobre. De nombreux orateurs prirent la parole parmi lesquels MM. Léon Say, Bozérian, Buffet et Batbie. M. Bozerian réclamait le traitement identique pour les propositions et projets de lois.

« Est-ce qu'en principe l'initiative parlementaire n'est pas aussi respectable, aussi efficace, aussi énergique que l'initiative gouvernementale. Lorsque la chambre des députés s'est appropriée la proposition de l'un de ses membres qu'est-ce qui vous est transmis ? Ce n'est plus l'œuvre individuelle de tel ou tel député, c'est l'œuvre collective de la Chambre. »

MM. Buffet et Batbie qui lui succédèrent à la tribune se montrèrent d'un avis tout opposé.

« Il faut, disait M. Batbie, pour qu'une loi soit votée et puisse être promulguée, qu'elle soit voulue simultanément par les deux assemblées. Lorsque la Chambre des députés est soumise à réélection il arrive une chambre nouvelle, et par suite cette volonté simultanée fait défaut. Aussi faut-il, en principe général revenir devant la Chambre qui a voté les premières propositions de lois..... Lorsqu'il s'agit d'une proposition amenée de l'initiative individuelle la Chambre ancienne qui l'a votée n'existe plus, et le gouvernement ne peut

pas retirer la proposition puisqu'elle n'émane pas de lui : il n'y a donc pas coexistence de deux volontés.

Il pourrait arriver que le projet voté par l'ancienne chambre, étant en opposition avec l'esprit de la Chambre nouvellement élue le Sénat cependant l'adoptât sans changement. Quel moyen aurait la chambre nouvelle pour faire connaître et exécuter sa volonté ? Le projet de loi ne reviendra pas devant elle puisque nous supposons que vous l'adoptez sans modifications. Vous pouvez ainsi envoyer à la promulgation un projet de loi contraire à la pensée de la nouvelle chambre, sans qu'elle ait pu s'y opposer légalement. »

Le Sénat finit par décider qu'il resterait valablement saisi des propositions ayant déjà fait l'objet d'un rapport déposé sur son bureau. Enfin, dans la séance du 18 novembre 1889 il étendit sa jurisprudence : « Parmi les propositions d'initiative parlementaire émanant de l'ancienne chambre, dit M. le président Le Royer, il y en a une qui concerne les rapports des agents des chemins de fer avec les compagnies. Cette proposition, bien qu'elle ne soit pas à l'état de rapport pourrait, je crois, être assimilée à celles qui sont l'objet d'un rapport ; car elle a été adoptée avec modification par le Sénat à la suite d'un premier vote de la chambre ; elle est retournée à la Chambre et le Sénat en est de nouveau saisi. Si le Sénat ne s'y oppose pas elle sera renvoyée à la commission. » Le Sénat adopta ces conclusions ; il se regardait donc saisi désormais des propo-

sitions même n'ayant pas été l'objet d'un rapport, mais qui avaient été antérieurement étudiées et amendées par lui.

Telle était la situation ; elle laissait encore à désirer, et la chambre qui le regrettait, avait à plusieurs reprises essayé d'y remédier. Déjà, le 28 mars 1885, une proposition de M. Armand Rivière demandait l'assimilation complète des propositions et projets de loi : « Nonobstant l'expiration du mandat de la Chambre des députés, le Sénat restera saisi des propositions d'initiative parlementaire votées par elle et transmises par le président de cette chambre au président du Sénat, comme il reste saisi des projets de loi de l'initiative gouvernementale. Néanmoins la nouvelle chambre durant la première session pourra voter des résolutions pour inviter son président à la retirer. » Le premier paragraphe fut adopté par la chambre le 20 juin 1885, mais repoussé au Sénat.

La Chambre, dont le sentiment était favorable à une modification de la jurisprudence du Sénat, ne se tint pas pour battue, et, dans la séance du 22 juillet 1893 vota une nouvelle résolution ainsi conçue : « Les propositions de lois qui auront été définitivement adoptées par une législature, mais dont le Sénat se sera considéré comme dessaisi par suite du renouvellement intégral ou de la dissolution, seront de nouveau transmises au président du Sénat par le président de la Chambre si la demande en est faite par 40 membres ».

En exécution de cette résolution maintenue dans le règlement de la Chambre nouvelle son président, sur la demande de 40 membres et avec l'assentiment de la Chambre transmit au président du Sénat plusieurs propositions d'initiative parlementaire votées sous la précédente législature.

Une vive discussion eut lieu, au Sénat le 12 juin 1894 pour la question de savoir quelle conduite il devait tenir au sujet de ces propositions. M. Buffet plaida l'incompétence. Enfin on renvoya l'étude de la question à une commission qui eut M. Godin comme rapporteur. Celui-ci dans un rapport très documenté et où il exposait longuement l'historique du sujet montra les inconvénients de l'ancienne procédure, et termina par les considérations suivantes :

« En acceptant nos conclusions le Sénat aura rétabli l'interprétation exacte de nos textes constitutionnels effacée à l'origine sous une inspiration plus conforme à l'esprit de nos institutions. Il aura donné satisfaction au sentiment souvent exprimé par la Chambre dans une question qui l'intéresse si directement et aidé dans la limite de ses pouvoirs au bon fonctionnement du travail législatif.

Aussi est-ce avec confiance que nous soumettons à votre approbation la disposition suivante :

Article unique : Le paragraphe 1 de l'article 127 du règlement du Sénat est modifié ainsi qu'il suit : Les propositions de lois émanées de l'initiative parlemen-

taire votées par la Chambre des députés et transmises par le président de cette Chambre au président du Sénat sont examinées conformément aux règles suivies pour les projets présentés par le gouvernement et le Sénat en demeure saisi même après le renouvellement intégral de la Chambre des députés (1). »

Le Sénat se rallia aux idées de sa commission ; il vota la modification demandée. Cette solution faisait tomber un des principaux reproches adressés au renouvellement intégral, basé sur l'inutilité des travaux commencés. Ses adversaires cependant ne se tiennent pas pour battus ; ne pouvant nier l'efficacité des résultats obtenus, ils contestent la valeur des procédés employés : ils les qualifient d'expédients contraires aux règles de notre droit public. Et d'ailleurs, disent-ils, est-on sûr que la nouvelle chambre se trouvera en communauté d'opinions avec sa devancière, et n'est-il pas absurde et illogique de permettre au Sénat de transformer en loi définitive une proposition qui sans doute a recueilli dans la chambre disparue une majorité nécessaire, mais à laquelle la Chambre récemment élue

1. L'ancien article 127 disait : « Les propositions de lois émanées de l'initiative parlementaire, votées par la Chambre des députés et transmises au président du Sénat sont examinées conformément aux règles suivies pour les projets présentés par le gouvernement ». La disposition du règlement assimilait donc les propositions aux projets et on ne conçoit pas pourquoi le Sénat avait fait entre eux une distinction.

est peut-être ouvertement hostile ? Ce serait évidemment là un fait regrettable, mais se produira-t-il bien souvent ? Les majorités se déplacent-elles si brusquement et si complètement entre deux élections générales qu'il se forme parmi les nouveaux élus, une majorité compacte et nombreuse d'idées et d'opinions diamétralement opposées à celles de la majorité précédente. Une telle situation n'est certes pas impossible, mais elle se produira rarement et cette hypothèse ne peut servir de base à une attaque sérieuse contre la nouvelle jurisprudence du Sénat. Si le système dans son principe souffre quelques légères critiques, les résultats en sont heureux : or, que demander de plus à une institution ?

Ainsi tombent toutes les critiques dirigées contre le renouvellement intégral. Nous avons successivement examiné les nombreux reproches qu'on lui adressait et nous avons montré que ses défauts imaginaires inventés par ses détracteurs étaient bien plutôt ceux du renouvellement partiel, instabilité des gouvernements, vote de lois de circonstance, agitation électorale fréquente. Nous ferons remarquer enfin que le renouvellement partiel serait en opposition flagrante avec le respect de la volonté nationale (1). Une assemblée depuis longtemps élue ne réflète plus d'une manière fidèle l'esprit de la nation, cela est regrettable ; mais

1. De Castellane. *Organisation du suffrage universel.*

ce qui le serait plus encore, ce serait que, par une malheureuse combinaison, on arrivât à faire qu'une assemblée législative ne reproduisît à aucune époque de son existence l'esprit public. Ainsi en serait-il cependant si l'on admettait le système du renouvellement partiel; car, vu notre mobilité d'esprit, il serait impossible d'espérer quelque homogénéité entre les produits successifs de l'élection ; et de là, il adviendrait ce double inconvénient que les derniers venus auraient la prétention de mieux représenter l'opinion publique que les autres et que ces derniers auraient cependant, comme plus nombreux, une somme d'autorité plus considérable.

Supposons établi ce renouvellement par cinquième ; si l'un de ces renouvellements montre un changement radical de l'opinion publique, les électeurs soutiendront que les quatre autres cinquièmes de la Chambre n'ont pas de valeur, et doivent ou se retirer ou s'incliner devant les nouveaux venus, qu'il leur faut en un mot « se soumettre ou se démettre. » Le renouvellement intégral est la soupape de sûreté par laquelle passe la volonté du peuple ; il vaut mieux l'ouvrir brusquement que de la refouler.

D'autre part, que de difficultés le renouvellement partiel n'établirait-il pas entre les premiers et les derniers venus. Ceux-ci, forts de toute la force d'une élection récente, sûrs d'être d'accord avec la nation qui vient de les nommer voudront s'imposer aux anciens.

Alors, de deux choses l'une, il se produira ce fait sur prenant ou que les anciens obéiront et que la majorité sera conduite par la minorité, ou qu'ils résisteront, chercheront à arrêter les nouveaux venus, et se poseront en adversaires de la volonté nationale. Telle fut la situation qui résulta de la triste expérience de l'an 3; les différentes fractions cherchant continuellement à se dominer employèrent dans ce but les procédés les plus blâmables, invalidèrent les élus du peuple, et l'amenèrent par leurs iniquités à se jeter dans les bras d'un maître dont le joug devait peser sur lui pendant quinze ans.

« Le renouvellement partiel dit Louis Blanc, a ce résultat étrange et absurde que jusqu'à ce que les fractions nouvelles qu'il introduit dans l'assemblée y aient acquis une autorité prépondérante, le pouvoir y est exercé par ceux qui ont cessé de représenter la volonté nationale au lieu de l'être par ceux qui en sont l'expression la plus récente et par conséquent l'expression vraie ».

C'est aussi notre avis, et cette citation servira de conclusion à ce chapitre où nous nous sommes efforcés de prouver l'infériorité réelle du renouvellement partiel par rapport au renouvellement intégral

LE RENOUVELLEMENT PARTIEL DU SÉNAT

L'article 6, de la loi du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, porte dans son premier paragraphe : « Les sénateurs des départements et des colonies sont élus pour 9 années et renouvelables par tiers tous les trois ans ». C'était l'adoption pour le Sénat d'un mode de renouvellement que la loi organique du 30 nov. 1873 devait trouver mauvais pour la Chambre en décidant que cette dernière se renouvellerait en entier tous les 4 ans. Pourquoi le législateur a-t-il adopté, pour chaque assemblée, une mesure différente, pourquoi le renouvellement intégral jugé bon pour la Chambre a-t-il été rejeté pour le Sénat. Il semble que l'Assemblée nationale se soit mise en contradiction avec elle-même et qu'en tout cas, elle ait manqué de logique en se ralliant si rapidement à deux solutions opposées. On a prétendu que non, et la majorité des auteurs pensent, d'accord avec ceux qui ont voté la loi du 24 février, que le renouvellement partiel appliqué au Sénat échappe à tout repro-

1. Rappel du 31 octobre 1872.

che et ne peut que donner d'excellents résultats.

Le Sénat, dit-on, doit être un organe modérateur ; c'est là sa raison d'être ; il a été institué pour réfréner les élans trop vifs et irréfléchis, les passions parfois brutales des hommes jeunes encore et en principe inexpérimentés qui siègent à la chambre basse. Dans ce but il doit représenter le calme, le sang froid, l'expérience, la sagesse, l'esprit de suite. On pensa d'abord qu'un homme de 40 ans était seul susceptible de réunir toute ces qualités, puis on se dit que cet âge n'était peut-être pas un sûr garant du mérite et l'on donna aux élus du suffrage restreint le temps d'acquérir des qualités qui leur manquaient en les maintenant 9 ans au Luxembourg. Enfin le renouvellement partiel fut le couronnement de l'œuvre : il était destiné à maintenir l'homogénéité de l'assemblée ; on était sûr ainsi d'avoir, toujours une chambre composée d'individus dont la majorité serait au courant des affaires.

D'autre part les divers mouvements du renouvellement partiel sont bien atténués en ce qui concerne les élections sénatoriales. Que ces élections soient fréquentes ou non, peu importe puisque l'agitation électorale est presque nulle. Les sénateurs procèdent du suffrage universel ; mais en tout cas le suffrage universel n'est pas appelé à se prononcer au moment de leur élection. Les électeurs sénatoriaux peu nombreux se réunissent paisiblement au chef-lieu du département ; l'agitation naturellement se localise donc à cet en-

droit et ne se manifeste que chez un nombre restreint d'individus. D'ailleurs si l'on reproche au renouvellement partiel d'entretenir une agitation continue c'est seulement en tant qu'il donne lieu à des élections annuelles ; or tel n'est pas ici le cas, puisqu'il s'agit d'un renouvellement par tiers tous les 3 ans.

Le renouvellement partiel, appliqué à la Chambre des députés, rendrait plus fréquentes les tentations de la dernière heure chez ceux dont le mandat va prendre fin ; ils s'efforceront pour plaire aux électeurs de faire voter des lois de circonstance, nuisibles peut-être aux finances publiques. Au Sénat ce danger n'est pas à craindre ; le Sénat n'a pas d'initiative en matière de lois de finances, il ne peut, en ce qui le concerne, qu'examiner les projets ou propositions qui lui sont soumis par la Chambre ; on ne peut donc craindre que les sénateurs sortants fassent des cadeaux à leurs électeurs aux dépens du trésor. Le bon vouloir ne leur fait sans doute pas défaut ; ce sont les moyens qui leur manquent puisqu'ils ne peuvent diminuer les impôts existants.

Enfin la stabilité des ministères gravement compromise avec le renouvellement partiel de la Chambre est parfaitement compatible avec celui du Sénat. Puisque le Sénat doit être un organe de modération, une assemblée conservatrice, loin de renverser les gouvernements il doit au contraire les soutenir. Il n'a pas pour fonction essentielle d'entrer en lutte avec les ministères ; longtemps même il a fait preuve de sagesse en laissant

au pouvoir des ministres qui ne lui plaisaient pas ; et s'il s'est reconnu depuis, conformément, il est vrai, à la constitution, les mêmes droits que la Chambre son devoir est de n'en user qu'avec circonspection et sagesse, de maintenir l'ordre au lieu de le troubler et d'éviter au pays ces crises malheureuses qui l'énervent et qui l'affaiblissent.

Le renouvellement partiel du Sénat est donc compatible avec la bonne organisation et la marche assurée du régime parlementaire. Sans doute il est susceptible de diminuer son autorité morale, car c'est au moment où les corps sont élus qu'ils ont toute leur puissance : or le Sénat renouvelé par série ne pourra jamais se prévaloir d'être la représentation exacte de l'idée populaire du moment.

Le renouvellement intégral ne lui permettrait pas plus du reste cette présomption. Le Sénat n'est pas l'expression vraie du suffrage universel, il a été créé en 1875 non pour le représenter mais pour être en quelque sorte le tuteur de ses élus dont l'assemblée nationale redoutait d'avance l'esprit avancé et le désir de réformes. Le Sénat est-il ou non un rouage utile dans la constitution ; c'est là une question délicate que nous n'avons pas à résoudre ici ; nous constatons seulement que le législateur de 1875 l'a établi dans un but conservateur, en vue de refréner les passions naissantes de la démocratie. Nous avons voulu par là, dit le rapporteur M. Lefèvre Pontalis, « marquer la cons-

titution de l'empreinte la plus conservatrice » (1). Dans ces conditions le renouvellement partiel était tout indiqué et son adoption fut logique. Lui seul n'était-il pas capable d'assurer cette « perpétuité des traditions » que M. Lefèvre Pontalis et avec lui la majorité de l'assemblée jugeaient nécessaire ?

1. Séance du lundi 22 février 1875.

LA DISSOLUTION ET LE RENOUVELLEMENT

Les assemblées législatives prennent fin de deux manières, soit par l'expiration légale de leur mandat, soit par la dissolution prononcée par le chef de l'État. Dans les pays qui pratiquent le renouvellement partiel une partie seulement des députés en exercice sort à chaque renouvellement; mais si en même temps ces pays ont adopté le régime parlementaire, le droit de dissolution qui en est le corollaire nécessaire vient porter atteinte au principe du renouvellement par fractions. La responsabilité politique des ministres doit en effet avoir pour contrepoids le droit de dissolution, c'est-à-dire, en cas de désaccord avec la chambre, la faculté d'en appeler aux électeurs qui trancheront le différend. Des élections générales s'en suivront, c'est-à-dire qu'il y aura fatalement renouvellement intégral lors même que le renouvellement partiel serait inscrit dans les lois.

La Charte de 1814 avait adopté le renouvellement partiel, et en même temps son article 50 consacrait le droit de dissolution : « Le roi convoque chaque année

les deux chambres, il les proroge et peut dissoudre celle des députés des départements. » Et de fait la chambre fut plusieurs fois dissoute avant l'adoption du renouvellement intégral en 1824.

Dès le début s'était posée cette importante question que l'article 37 de la charte avait laissée indécise. Dans le cas d'une chambre nouvelle formée par la dissolution de la chambre précédente, le renouvellement aura-t-il lieu dès la première année ou ne commencera-t-il qu'après cinq ans? « Cette question, dit Royer Collard, est bien facile à résoudre. Le principe de la décision est dans ces mots : chaque année; il est dans ces autres mots : les députés sont élus pour cinq ans; disposition qui serait éludée si le renouvellement par cinquième n'avait lieu que dans cinq ans pour la première fois, car il y aurait des députés qui siégeraient alors pendant 6, 7, 8 et 9 ans. »

Royer Collard avait raison, on lui objectait en vain que les députés étant élus pour cinq ans leur mandat n'était pas accompli si un cinquième d'entre eux sortait dès la première année. Il répliquait qu'il y a de la différence entre être élu pour cinq années ou siéger nécessairement cinq années ; que la charte ne disait pas; les députés siègeront cinq ans, mais : ils seront élus pour cinq ans, c'est-à-dire aptes à siéger pendant ce temps. Il ajoutait enfin en terminant son argumentation : « dans le cas d'une chambre nouvelle qui se renouvellera dès la première année, un cinquième des

députés siégera pendant cinq ans, et chaque député est appelé à faire partie de ce cinquième. Chaque député pourra donc siéger cinq ans. Il reste donc vrai, dans le fait, que chaque député a été élu pour cinq années et la charte est littéralement exécutée. »

La constitution belge du 7 février 1831 a également admis le droit de dissolution en même temps que le renouvellement partiel ; et elle s'est vue obligée de stipuler le renouvellement intégral pour le cas où le roi ferait usage de ce droit (1).

Le renouvellement partiel n'est donc pas susceptible d'une application totale chez les peuples soumis au parlementarisme. La dissolution entrave son fonctionnement. Il est même permis de supposer que le renouvellement partiel rendra les dissolutions plus fréquentes. Si en effet une élection partielle fait entrer à la Chambre des hommes nouveaux, animés de sentiments hostiles vis-à-vis de la majorité, cela signifiera que le pays est avide de changement, que ses gouvernants et ses anciens élus ont cessé de lui plaire. Et alors la dissolution suivie d'élections générales ne semble-t-elle

1. Art. 51. — Les membres de la chambre des représentants sont élus pour 4 ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les 2 ans. En cas de dissolution la chambre est renouvelée intégralement.

Art. 55. — Les sénateurs sont élus pour 8 ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les 4 ans. En cas de dissolution le sénat est renouvelé intégralement.

pas urgente pour permettre à ces tendances de se préciser et à la volonté nationale de se manifester dans son ensemble sans restriction et sans entraves.

Nous avons ainsi mis en lumière les conséquences de la dissolution dans les pays à régime parlementaire qui pratiquent le renouvellement partiel. Nous allons maintenant démontrer, toujours sous ce même régime, les rapports étroits qui existent entre la dissolution et le renouvellement intégral.

Dans un pays où existe le renouvellement intégral à long terme, par exemple à 7 ans comme en Angleterre et sous la restauration, ou même à 5 ans comme en Italie et sous la monarchie de juillet, le gouvernement n'attend jamais la dernière année pour procéder à une élection ; il ne veut pas en effet s'exposer à courir d'une manière fatale la chance de ces éleetions quel que soit l'état des esprits. Il n'accepte jamais cette position extrême ; il préfère abréger d'une année, souvent plus, la durée de la Chambre pour faire arriver les élections dans un moment qu'il croit plus propice aux intérêts du pays et surtout aux siens propres. C'est ce qui a lieu en Angleterre où jamais aucune chambre n'arrive au terme de son mandat ; la dissolution est devenu un moyen de gouvernement destiné à remédier aux inconvénients de l'acte septennal. Depuis 1833 il n'y a pas eu moins de 16 dissolutions (1).

1. 1833-1835-1837-1841-1847-1852-1857-1859-1866-1868-1874-1880-1886-1892-1895-1900.

En France, en 1884, quand fut inscrite à la Chambre le projet de loi sur le renouvellement intégral, on discuta aussi sur le point de savoir s'il convenait d'adopter le terme de 5 ou de 7 ans. Et M. de Martignac rapporteur disait à la séance du 14 mai :

« Comme une élection générale est un acte d'une haute importance pour lequel l'opportunité est une nécessité véritable, le gouvernement croira souvent ne devoir pas attendre que le terme fixé arrive, parce qu'il peut arriver dans un moment d'embarras, de guerre, de crise, où les intérêts les plus chers peuvent être compromis. Ainsi, par le fait, en substituant le terme de 5 ans, on n'accorderait à cette stabilité si nécessaire que trois ou quatre années au plus, tandis que le terme de sept ans subissant les mêmes mesures de prudence, ne serait réduit communément qu'à 5 ou 6 années et atteindrait réellement le but qu'on se propose ». Ce laps de 5 ou 6 ans, prévu par M. de Martignac ne fut même pas atteint, puisque la chambre fut dissoute par une ordonnance du 4 novembre 1827.

La dissolution fut fréquemment employée sous le gouvernement de juillet ; l'article 50 de l'ancienne Charte consacrant le droit de dissolution, avait en effet été maintenu et était devenu l'article 42 de la nouvelle. Ce droit fut appliqué six fois, pendant la durée du règne de Louis-Philippe : aucune chambre n'épuisa les cinq années de son mandat légal.

La première dissolution porte la date du 31 mai

1831. Elle eût pour but de renouveler la chambre existante élue sous la restauration et sous une régime électoral disparu. Les élections donnèrent au ministre Casimir Périer la majorité qu'il cherchait; la nouvelle chambre comprenait d'excellents éléments, mais elle manquait de cohésion et de vue d'ensemble : « La chambre, écrivait alors la duchesse de Broglie, est bien singulière, il y a une absence absolue de discipline; chacun arrive non pas avec un système arrêté contre le gouvernement, cela vaudrait peut-être mieux, mais avec des vues personnelles, chimériques, sentimentales. L'idée qu'il faut marcher ensemble ne leur vient pas. Cette chambre, comme le pays, est un collier de grains de mille couleurs dont on a coupé le fil (1) ».

Toutes les assemblées de 1830 à 1848 devaient ressembler à cette chambre de 1831. En 1834, 1837, 1839, le gouvernement fait en vain trois nouveaux appels aux électeurs pour obtenir une majorité stable. En 1839, se forme bien une majorité, mais une majorité hostile au ministère Molé, majorité d'opposition et de combat moins propre à édifier qu'à détruire. Les chefs de la coalisation, Thiers, Guizot, Odilon Barrot, tous de tendances différentes, ne purent s'entendre après la victoire, ils se refusèrent aucune concession, et l'on resta deux mois sans ministère.

L'instabilité ministérielle qui avait marqué les pre-

1. Cité par Thureau Dangin. *Hist. de la monarchie* de juillet, tome I, page 421.

mières années du règne de Louis-Philippe disparut dans la seconde période et pendant sept ans, Guizot se maintint au pouvoir. Mais la majorité compacte qui devait le soutenir, ne lui fut pas acquise dès le début. Avec la chambre de 1839, et même avec celle qui suivit la dissolution de 1842, il dut plusieurs fois louvoyer distribuer des faveurs aux députés hésitants et calculer le nombre de voix que telle décision pourrait lui faire perdre ou gagner. Enfin, à force de concessions et d'habileté, Guizot parvint à s'assurer une majorité dévouée qui s'affirma surtout en mai 1846 après la discussion soulevée par Thiers sur l'intervention personnelle du roi dans la politique du ministère. Guizot crut alors le moment favorable pour consulter le pays et lui demander le maintien pour une longue période de cette majorité péniblement acquise.

Les électeurs cette fois répondirent à son appel, et Guizot put désormais compter sur une majorité d'environ cent voix : « Jamais, écrivait le duc de Broglie, victoire ne fut plus complète. Depuis les Trois Cents de M. de Villèle aucun ministère ne s'était trouvé à pareille fête ». Personne ne se doutait alors que deux ans après ce même parlement, par son obstination injustifiable au sujet de la réforme électorale, devait entraîner la chute non seulement du ministère Guizot mais de la monarchie elle-même.

La dissolution fonctionna donc régulièrement sous le gouvernement de Juillet comme un rouage utile du

régime parlementaire. A l'heure actuelle nous jouissons encore des bienfaits réels ou supposés de ce régime, mais la dissolution bien que consacrée par la Constitution de 1875 n'a pas reçu d'application depuis plus de 23 ans. Cela tient en grande partie à ce que la première expérience, en 1877, a été désastreuse et qu'on a craint de la renouveler de peur de subir un nouvel échec devant l'opinion. Cela tient aussi à ce que la Constitution a entravé l'exercice de ce droit en exigeant l'assentiment préalable du Sénat. Cela tient enfin à ce qu'en France le mot dissolution est aujourd'hui presque synonyme de révolution. « On en est arrivé peu à peu, disait M. Waldeck-Rousseau en 1896, à considérer que le mandat législatif est entre les mains de l'élu comme un bail intangible, et l'on a presque persuadé au suffrage universel qu'abréger le mandat qu'il a confié, lui rendre la parole, interroger sa volonté, c'est lui manquer de déférence... Ce n'est pas là l'esprit de notre constitution. Elle ne s'est point préoccupée le moins du monde de la durée du mandat législatif; elle a considéré que c'était la chose secondaire et contingente ; mais elle a proclamé que le droit de suffrage universel est permanent et non temporaire. Elle a voulu qu'aussitôt que l'intérêt du pays l'exigeait il fût consulté, qu'en tout temps le Parlement lui demeurât subordonné, et c'est pourquoi le pouvoir exécutif, par sa prérogative essentielle, n'est pas son adversaire mais son témoin et son garant... La faculté de dissolution inscrite dans notre

constitution n'est point pour le suffrage universel une menace mais une sauvegarde. Elle est le contrepoids essentiel aux excès du parlementarisme et c'est par elle que s'affirme le caractère démocratique de nos Constitutions (1) ».

Pour que le gouvernement parlementaire ait un fonctionnement régulier l'usage du droit de dissolution est nécessaire. La menace de la dissolution inspirerait aux députés une crainte salutaire. Et peut-être songeraient-ils plus alors aux idées qu'ils ont à défendre qu'aux intérêts particuliers qui les occupent au détriment des intérêts généraux du pays.

Les peuples soumis au régime parlementaire, non seulement l'Angleterre, mais la Belgique et l'Italie ont trouvé naturel et utile d'y adjoindre la dissolution. En Belgique la Chambre et le Sénat lui-même peuvent être dissous par le roi ; et depuis la dissolution de 1833 jusqu'à celle de 1900 nécessitée par l'inauguration de la représentation proportionnelle, le roi a usé fréquemment du droit qui lui était conféré. En Italie la durée légale d'une législature est de 5 ans, mais il est rare que la Chambre subsiste plus de 3 ans, le Ministère provoque toujours une dissolution bien avant qu'elle arrive au terme de son mandat.

En France seulement le droit de dissolution reste un droit théorique. Peut-être pense-t-on que la durée des

1. W. Rousseau : Discours du 10 juillet 1896.

pouvoirs de la chambre est trop courte pour qu'une dissolution hâtive vienne encore l'abréger. Mais la raison maîtresse est l'idée qu'on se fait chez nous de la toute puissance de la chambre ; le gouvernement est regardé comme une institution inférieure et doit s'incliner devant la volonté de l'assemblée. Il ne peut faire preuve de quelque indépendance, même en usant des droits qui lui sont reconnus par la constitution et en prononçant la dissolution de la chambre en désaccord avec lui. C'est lui qui doit céder la place et abandonner la lutte sans combat. Il est en France beaucoup de personnes pour lesquelles ces mots « la volonté des représentants de la nation » suffisent pour tout justifier. Nous pensons qu'au-dessus de la volonté des députés, il y a la volonté du peuple, que ces deux volontés peuvent ne plus être d'accord depuis les dernières élections, et que c'est à la dernière qu'on doit en appeler en cas de conflit entre les gouvernants et les élus.

DEUXIÈME PARTIE

HISTORIQUE

La Constituante. — Malgré leurs efforts réitérés, malgré les promesses trompeuses de la couronne, jamais les Etats Généraux n'avaient pu obtenir un renouvellement régulier, des convocations méthodiquement espacées. Il fallut les événements de 1789, pour que la royauté se décidât à agir. La majorité des cahiers du tiers et aussi plusieurs du clergé et de la noblesse réclamaient une Assemblée nommée pour un certain temps, et qui tiendrait des sessions périodiques. Dans la séance royale du 23 juin le roi décida que les Etats Généraux se réuniraient tous les 5 ans. C'était là en réalité une concession dérisoire, puisque dans l'intervalle le roi pouvait légiférer en toute liberté. Les Etats Généraux le sentirent, ils comprirent que cette demi-mesure qui les laissait froids et mécontents ne satisferait pas plus l'opinion publique dont ils étaient les défenseurs et lorsqu'à l'issue de cette séance le

marquis de Dreux-Brezé vint, au nom du roi, intimer aux députés du Tiers-État l'ordre de se séparer, Mirabeau l'apostropha ds ces paroles restées célèbres : « Allez dire à votre maître que nous sommes ici par l'ordre du peuple et que nous n'en sortirons que par la puissance des baïonnettes ».

Le 6 juillet, l'Assemblée nomme une commission de 30 membres chargés d'élaborer une constitution. Après les évènements du 14 juillet, elle fut remplacée par un comité de 8 membres, comprenant : Mounier, Talleyrand, Sieyès, Lally-Tollendal, Le Chapelier, Bergasse et Champion de Cicey. Mounier fit un rapport intitulé : *Considérations sur les gouvernements et principalement sur celui qui convient à la France, soumises à l'Assemblée nationale*, dans lequel il émettait le principe de la permanence de l'Assemblée : « J'entends par là une assemblée toujours prête à se former, des députés toujours existants, une session annuelle de plein droit sans lettre de convocation » (1). Cette permanence du corps législatif fut votée le 8 septembre et l'article qui la consacrait fit partie de ceux acceptés par le roi le 5 octobre et promulgués le 3 novembre 1789.

Comme corrélatif à la permanence de l'Assemblée on jugea nécessaire de refuser au roi le droit de dissolution. La couronne voyait donc tomber une à une

1. *Moniteur universel* du 4 sept., p. 24.

ses prérogatives d'autrefois. Le corps législatif ne peut être dissous par le roi. Il se réunit de plein droit le premier lundi du mois de mai, et prononce lui-même son ajournement, sauf à en prévenir le pouvoir exécutif (1).

Necker lui-même entraîné par la marche des évènements s'était rallié à ces idées lorsqu'il écrivait dans son livre ayant pour titre : *Du pouvoir exécutif dans les grands États*, « que le droit de dissoudre le Parlement n'est pas essentiellement applicable à la constitution française, puisqu'elle a borné la durée des législatures à deux ans; pendant un espace si court on ne pourrait attendre avec vraisemblance aucun changement essentiel dans l'esprit des assemblées électorales; aussi ce serait inutilement qu'on aurait recours à de nouveaux choix si, dans le cours d'une législature, la conduite répréhensible de ses membres conseillait nne pareille mesure » (2).

Les discussions sur la constitution, interrompues à la fin de 1789 furent reprises en mars 1792 et l'on adjoignit au comité de constitution 7 membres pour former le corps constitutionnel. Le 5 août, on donna lecture de l'acte constitutionnel dont presque tous les

1. Art. 5 de la const. des 3-14 sept 1791, titre 3, chap. I, art. 4, titre 3, chap. III, sect. 4.

2. Necker. *Du pouvoir exécutif dans les grands États*, tome 1, page 132.

articles furent adoptés d'août à septembre. Le 3 septembre, la constitution est acceptée tout entière; le roi donne sa sanction et le 14 il prête serment à la constitution.

L'assemblée constituante avait accompli son œuvre; sa tâche était désormais terminée. Elle se réunit pour la dernière fois le 26 septembre et Thouret se tournant vers le peuple prononça ces paroles : « L'assemblée constituante déclare que sa mission est achevée et qu'elle termine en ce moment ses séances ».

La Législative et la Convention.

Le 1er octobre 1791 c'est-à-dire aussitôt après la séparation des membres de la Constituante, l'Assemblée législative se réunit. D'après la constitution des 3, 14 septembre, sa durée devait être de deux années ; en réalité elle ne siégea même pas un an puisqu'elle se sépara le 20 septembre 1792, le jour même de la victoire de Valmy. Nous n'avons pas à étudier ici les évènements politiques qui se déroulèrent, nombreux et terribles pendant cette période, et qui devaient aboutir, après la journée du 10 août, à la chute finale de la royauté. Persuadée qu'une constitution nouvelle était nécessaire à la France, et n'ayant pas elle-même reçu le pouvoir d'en élaborer une, la Législative comprit qu'il était indispensable d'appeler des électeurs à la nomina-

tion d'une constituante, et le 21 septembre 1792 la Convention lui succéda.

Elue sans condition de cens et au milieu de l'anarchie, elle devait être animée d'idées beaucoup plus radicales que ses devancières. Elle commença par prononcer l'abolition de la royauté et la proclamation de la République (22 septembre 1792). Mais il ne suffisait pas d'établir le régime républicain, il fallait encore le mettre en pratique, il fallait élaborer une constitution républicaine. La Convention en élabora deux : La première porte la date du 24 juin 1793 et ne fut jamais appliquée ; la seconde est la constitution directoriale du 5 fructidor an 3.

Dès le 11 octobre 1792 un comité composé de Condorcet, Sieyès, Brissot, Petion, Vergniaud, Gensonné, Barrière, Thomas Payne, Barbaroux, Jean de Brie, avait été chargé de préparer un projet de constitution. Le rapport fut présenté par Condorcet dans les séances des 15 et 16 février 1793. Il établissait le renouvellement annuel du Corps législatif.

« Le Corps législatif est un ; il sera composé d'une seule chambre et renouvelé tous les ans » (1).

Cette annualité des pouvoirs de la chambre était justifiée de la manière suivante.

« Le renouvellement très fréquent des Corps législa-

1. Titre 7, art. 1, p. 1.

tifs est un préservatif nécessaire contre les projets d'usurpation du pouvoir » (1).

Et plus loin.

« La simplicité des formes d'élection a permis de les renouveler fréquemment. L'utilité de conserver les mêmes principes d'administration, de suivre avec confiance les mesures une fois adoptées, *doit céder au danger d'user la confiance des citoyens.* Et dans une nation vraiment libre, c'est dans les principes mêmes du peuple qu'il faut chercher la base de cette confiance si nécessaire. Et quels sont les principes du peuple français ? C'est l'amour de la liberté, commun à toutes les nations que l'esclavage n'a pas avilies et l'amour de l'égalité qui forme en quelque sorte son caractère particulier ; c'est le respect pour les droits des hommes consacrés dans une déclaration où le citoyen apprend à connaître ce qu'il a droit d'attendre de tous, ce que tous ont droit d'exiger de lui ; or ces principes bien connus, bien développés suffisent pour donner à toutes les lois, à tous les actes d'administration cette confiance qu'on attendrait en vain de la longue durée de quelques fonctions. Condorcet semble cependant s'être rendu compte des inconvénients que pourrait révéler la pratique du renouvellement annuel. Il crut y porter remède en admettant la rééligibilité des mem-

1. Rapport, page 14.
2. Rapport, page 42.

bres sortants : « En établissant le renouvellement fréquent, continué-t-il dans son rapport, nous avons cru ne devoir mettre aucune borne à la réégibilité. Cette rééligibilité est d'ailleurs utile pour contrebalancer les inconvénients d'une grande mobilité dans les places ».

Ce plan de constitution préparé par le premier comité et développé par Condorcet fut combattu par les Montagnards. Ils unirent leurs efforts pour le faire ajourner, espérant occuper prochainement le pouvoir et bâtir une constitution plus conforme en certains points à leurs goûts et à leurs principes. Aussi après le 2 juin ils chargèrent de ce soin le comité de salut public auquel on adjoignît des citoyens tels que Matthieu, Couthon et St-Just. De leur travail sortit un nouveau plan de constitution dont Hérault fut le rapporteur et qu'il lut à l'assemblée dans la séance du 10 juin 1793. Robespierre et Barrère en demandèrent l'impression immédiate, et leurs propositions furent adoptées.

Au point de vue du renouvellement ce second projet de constitution ne différait pas du premier. Ils décidait également que les représentants du peuple seraient nommés pour une durée annuelle.

Le peuple français s'assemble de droit tous les ans, le premier mai, pour les élections (chap. 6 art. 11).

La session du corps législatif est d'un an (chap. 8, art. I par. 2). L'ensemble de la constitution fut adopté le 24 juin 1793. C'est la constitution de l'an I. Elle ne

fut jamais appliquée ; on a même bien souvent prétendu qu'elle était inapplicable. Le renouvellement annuel eût-il régulièrement fonctionné et eût-il donné les résultats qu'on en attendait ? La mise en pratique seule eût pu le démontrer. Mais on peut en tout cas affirmer qu'il répondait à une nécessité du moment. Tant de discours pompeux avaient été prononcés sur la souveraineté populaire que l'on ne pouvait concevoir une délégation trop longue de cette souveraineté entre les mains de représentants toujours corruptibles et toujours prêts à usurper les droits du peuple. La constitution trouva sa base dans des principes abstraits, des considérations théoriques ; la nation proclamée souveraine ne voulait rien abdiquer de ses droits, fut-ce au profit d'hommes désignés par elle. Tous les projets de constitution de l'époque, et ils sont nombreux en dehors des deux projets des comités, réclament le renouvellement annuel. Entre autres le projet de Cappin, député du Gers : « Le corps législatif sera renouvelé tous les ans le premier jour d'octobre (1). Mont-Gilbert, député de Saône-et-Loire, écrit d'autre part en tête de son projet : « Pour que les mandataires n'aient pas le temps de faire naître des abus au lieu de les réprimer il ne faut pas les perpétuer en place ni les exposer au danger de la tentation. Je propose donc de les renouveler souvent. Le corps législatif le sera tous les ans (2).

1. Projet de Cappin. Titre 7 art. 1, par. 5.

2. Mont-Gilbert, avis au peuple sur sa liberté et l'exercice de ses droits.

Le pouvoir de faire des lois, pensait-on, n'est pas susceptible d'être délégué. Daunou l'appelle « le plus incommunicable attribut de l'autorité souveraine ». Un peuple, dit-il, doit craindre tous les despotismes, même celui des talents et de la vertu ; et l'abime de l'esclavage est ouvert tant que la souveraineté nationale inébranlablement affermie ne sera pas une barrière à jamais infranchissable à toutes les ambitions (1).

La conclusion logique de ces idées est que, si les citoyens, dans l'impossibilité de se réunir tous en un même lieu, sont obligés d'envoyer des députés à une assemblée commune, ces députés ne devront siéger que pendant un laps de temps très court sous la perpétuelle surveillance de leurs électeurs.

La constitution de 1793 avait été ajournée jusqu'à la fin de la guerre. Mais avant de se retirer la Convention jugea bon de lui en substituer une autre ; ce fut la constitution du 5 fructidor an III. Cette constitution qui devait être précédée d'une déclaration des droits fut rédigée par une commission de onze membres. Dans la séance du 15 messidor, le rapporteur Daunou présenta les divers articles de la déclaration des droits. Mais un député, Bréard, demanda la discussion immédiate de la constitution. Laréveillère-Lépeaux parla dans le même sens, et la Convention se rangea à leur avis. La discussion commença donc immédiatement ;

1. Daunou. *Essai sur la constitution*, page 36.

plusieurs questions intéressantes furent vivement débattues, notamment la question des 2 Chambres ; enfin, le 30 messidor on aborda le mode de renouvellement. Après une interruption de Ch. Cochon demandant que le conseil des Cinq-Cents fût renouvelé par quart et celui des 250 par moitié, Daunou donna lecture de l'article XII du projet ainsi conçu :

« Le conseil des Anciens est renouvelé tous les 2 ans par moitié ; ses membres sont 4 années en fonctions ; ils peuvent être réélus de suite. Après quoi il faudra un intervalle de 2 ans pour qu'ils puissent être réélus de nouveau. » Quelques observations ayant été faites au sujet de la réélection, Dubois-Crancé réclama de suite l'examen de la question principale : « Je demande qu'on mette d'abord aux voix la durée de la législature que je propose de fixer à 3 ans et qu'ensuite on examine si on doit la renouveler par moitié ou par quart. Si le conseil est renouvelé par moitié, je crains que la moitié nouvelle qui sera en même force que l'ancienne ne lutte contre celle-ci et n'occasionne des chocs qui pouraient être funestes pour la chose publique. Tous les hommes qui débutent cherchent à s'élever, à se faire connaître, tous les moyens leur paraissent bons pourvu qu'ils parviennent à leur but, et nous ne pouvons douter qu'ils ne réussissent en contrariant ouvertement l'avis et les opérations d'un corps qui n'aura pas toujours une grande popularité. Les troubles renaîtront encore, et plus un peuple est en tourmente, plus il est

voisin de l'esclavage. Semblable à Oreste poursuivi par les Furies, quand il est affaissé sous le poids de la Révolution, il succombe, s'endort et se laisse enchaîner. Pour que personne ne profite de son sommeil, il serait nécessaire que ceux qui le surveillent ne restassent en place que pendant trois ans ».

Girod-Pouzol sans se rallier entièrement aux idées de Dubois-Crancé les approuve en partie et propose un moyen-terme : « Je propose dit-il, que la durée de la législature fut de 6 ans et qu'elle fut renouvelée tous les deux ans par tiers. De cette manière on concilierait, les avantages de la proposition de Dubois-Crancé avec la nécessité de ne pas trop fatiguer le peuple par la multiplicité des assemblées politiques ».

Les opinions étaient donc partagées en ce qui concerne la durée et le mode de renouvellement des corps législatifs : l'accord n'existait pas plus sur le point de savoir s'il convenait de les assimiler à ce point de vue. « Je pense, disait Garan-Coulon, qu'il devrait y avoir une différence entre la durée du conseil des 500 et celle du conseil des anciens. Je demande en conséquence que le conseil des anciens ne soit renouvelé que par moitié ; mais il serait très dangereux de mettre le conseil des 500 sur la même ligne. »

En présence de ces opinions multiples et divergentes, la Convention ne voulut pas donner une solution immédiate à l'article XII ; pensant avec juste raison qu'il

avait besoin d'être médité et étudié plus à fond, elle en vota le renvoi à la commission.

L'article amendé revint à la séance du 1er thermidor. « La commission des onze, dit Daunou, a de nouveau examiné l'article 12 du projet d'acte constitutionnel ; elle a pensé qu'il était plus avantageux de renouveler par tiers le conseil des anciens. Voilà en conséquence la rédaction qu'elle m'a chargé de vous présenter : Il est renouvelé tous les ans par tiers ; ses membres sont trois années en fonctions ; ils peuvent être réélus de suite, après quoi il faudra un intervalle de deux ans pour qu'ils puissent être réélus de nouveau.

Cette rédaction fut adoptée ; on continua les jours suivants la discussion des autres articles ; la deuxième lecture fut achevée le 30 thermidor et on aboutit enfin à la constitution du 5 fructidor an III. Trois articles consacraient les idées précédemment adoptées, en ce qui concerne le renouvellement et la réélection (art. 53-54-55). Les deux conseils étaient renouvelés tous les ans par tiers ; les députés sortants pouvaient être nommés une seconde fois, et même une troisième ; mais il fallait un intervalle de deux ans entre leur deuxième et leur troisième législature (1).

1. Art. 53. — L'un et l'autre conseil est renouvelé tous les ans par tiers.

Art. 54. — Les membres sortants, après trois années, peuvent être immédiatement réélus pour les trois années suivantes, après

Ainsi cette même convention qui, le 24 juin 1793, avait voté une constitution dont le but essentiel était la sauvegarde des droits du peuple et de la souveraineté nationale, allait par la nouvelle constitution, en combinant la durée triennale des pouvoirs avec le renouvellement annuel, livrer la France aux luttes de partis, amener d'inévitables dissensions dans une assemblée fractionnée, et conduire fatalement aux coups d'état dont le dernier fonda la dictature sur les ruines de la république impuissante.

Les conventionnels de l'an III ne se contentèrent pas de substituer à l'assemblée annuelle, si en faveur deux ans plus tôt, une assemblée nommée pour trois ans, d'établir une chambre haute sous le nom de conseil des anciens, d'adopter enfin le renouvellement partiel qui convient bien plus à un régime autoritaire qu'à une démocratie naissante, ils violèrent encore les droits de la nation en imposant aux électeurs la nomination des deux tiers d'entre eux aux nouveaux conseils, en ne leur laissant le libre choix que pour une partie infime des députés à nommer.

En effet, après que le président eut annoncé la fin de la lecture de l'acte constitutionnel, et que des applau-

quoi il faudra un intervalle de deux ans pour qu'ils puissent être élus de nouveau.

Art. 55. — Nul, en aucun cas, ne peut être membre du corps législatif pendant plus de six années consécutives.

dissements nourris eurent accueilli ces paroles, après qu'on eut bien crié : Vive la République dont on venait en réalité de signer l'arrêt de mort, Daunou se leva ; et il demanda que la parole fût accordée le lendemain à un membre de la commission pour faire un rapport sur les moyens de terminer la révolution.

Le 1er fructidor, Baudin parla donc en ces termes au nom de la commission :

« Au moment d'établir un gouvernement, à la suite de plus de 6 années de révolution, ne doit-on pas redouter et prévenir les fautes incalculables qu'entraînerait tout moyen et tout espoir de nouveaux changements.

L'intérêt national et la Constitution nous font donc également un devoir de retenir les 2/3 de la convention dans le corps législatif ».

Une telle proposition ne pouvait évidemment qu'être bien vue et acceptée avec reconnaissance et enthousiasme de la part de gens auxquels on offrait une prolongation de pouvoirs. Cette mesure en opposition formelle avec les droits des électeurs, était-elle nécessitée par la situation présente ? Les Conventionnels le pensèrent et s'en firent une justification. A cette époque il est vrai, des agents royalistes parcouraient la province ; il s'organisait des associations, compagnies de Jéhu, des Chauffeurs, du Soleil, dont les membres occupaient leurs loisirs à massacrer les républicains. Enfin le comte de Provence rêvant du trône de France et d'une restauration prochaine, se gratifiait pom-

peusement dans son exil du nom de Louis XVIII. Ces faits prirent aux yeux des Conventionnels une importance et une gravité qu'ils n'avaient peut-être pas; ils craignirent en procédant à des élections générales d'assurer le triomphe des royalistes et, aimant mieux avec juste raison persécuter les autres que d'être persécutés eux-mêmes, ils décidèrent de maintenir la majorité d'entre eux dans une situation qui, avec les avantages du pouvoir, leur assurerait le calme et la tranquillité. « Vous ne devez pas, disait Delahaye le 2 fructidor, commettre la faute de l'Assemblée constituante, proclamant son ouvrage immortel avant qu'il vît le jour, l'abandonnant à ses propres forces, et le voyant périr aussitôt qu'il parut sans qu'elle put le soutenir ». Et il ajoutait avec lyrisme: « L'expérience vous servira d'exemple, vous ferez comme la mère attentive aux premiers pas de son enfant auquel elle prête une main secourable jusqu'à ce qu'il ait acquis l'habitude de l'équilibre et une marche sûre ».

Cependant il ne suffisait pas de dire: Les deux tiers des Conventionnels feront partie des nouveaux conseils, il fallait décider suivant quel procédé se ferait le choix ou l'élimination.

Plusieurs étaient possibles, la voie du sort, la démission, le choix par l'assemblée elle-même, enfin le choix par les électeurs auquel on finit par se rallier.

La Commission des onze se prononça pour les démissions libres : «Nous avons pensé que les démissions

libres produiraient sans convulsions et sans inimitié l'effet qu'on ne pourrait attendre qu'à ce prix du choix des Assemblées primaires ou du vôtre. Nous sommes également persuadés qu'il ne faut pas recourir au sort pour restreindre le nombre des démissions, s'il surpassait le tiers qui doit se retirer. On est forcé de prévoir qu'il faudra consentir à perdre des hommes qui ont justifié la confiance du peuple, et c'est pour ne pas étendre une telle facilité à un degré qui nuise à ses intérêts que nous vous engageons à former un jury chargé spécialement de ce soin délicat »,

L'institution de ce jury d'équité fut vivement combattue. D'abord, disait-on, ce jury de confiance peut abuser de la confiance qu'il aura reçue de la loi. Ensuite le nombre de démissions sera peut-être infime et alors on devra employer la voie du sort.

Ces difficultés suscitèrent à un député, Charlier, une idée assez originale. « La Convention, dit-il, se compose de trois espèces d'hommes, de membres de l'Assemblée constituante qui, les premiers, ont proclamé les droits de l'homme, de membres de l'assemblée législative qui ont renversé le trône, et enfin des députés appelés à la convention qui, avec les autres, ont fondé la république. Je pense qu'il appartient aux deux premières classes de donner un exemple de désintéressement digne de la grandeur et de la gloire qu'elles se sont acquises ; c'est qu'ils sortent tous de fonctions et qu'ils laissent ceux qui ont été uniquement appelés à

la convention former le noyau de la législature prochaine ».

Il siégeait à la Convention pas mal d'anciens membres de la Constituante et de la Législative aussi cette proposition fut-elle accueillie par de nombreux murmures.

Le jury d'équité n'ayant pas reçu l'approbation de l'assemblée, la commission des onze remania son projet et proposa de faire nommer par la Convention elle-même ceux de ses membres qui devaient faire partie du nouveau corps législatif. Cette proposition fut soutenue par Thibaudeau et Louvet : « Quelle assemblée électorale pourrait être meilleure que la vôtre ; tous vous vous connaissez réciproquement ».

Les Conventionnels se connaissaient peut-être trop ; et c'était plutôt là un danger qu'un sérieux avantage Quoi qu'il en soit, la discussion se termina dans la séance du 4 fructidor. La convention décréta que les assemblées électorales désigneraient elles-mêmes les deux tiers des membres qui devaient entrer au corps législatif. Ce vote fut le résultat d'un discours de Boudin où l'on remarquait ces paroles pleines de vérité et de bon sens. « Il serait pénible de prolonger notre existence politique avant de nous être bien assurés qui sont ceux d'entre nous qui jouissent de la confiance nationale. La confiance ne se commande pas : et je veux savoir si à cet instant j'ai conservé celle qui m'avait été accordée il y a 3 ans par mes commettants. S'ils me répudient je rentrerai dans l'obscurité ; mais

s'ils me conservent personne n'aura plus le droit de me dénoncer à mes concitoyens comme usurpateur ; personne n'aura plus le droit de fouiller dans le passé pour me reprocher des erreurs et même des délits révolutionnaires, enfin cette espèce de régénération me rendra toute la force morale, toute l'énergie dont j'ai besoin pour achever ma carrière politique.

Au lieu que par votre jury de confiance ou par votre scrutin d'élection les malveillants ne manqueront pas de vous accuser de m'avoir fait grâce en me conservant ou de tyrannie en me proscrivant, »

Suivant le décret du 5 fructidor, la Convention se rangea à cet avis, et le décret du 13 fixa les règles de détail et la procédure des prochaines élections (1).

Enfin, la loi du 30 vendémiaire ajoutait que pour la première élection les électeurs n'affecteraient pas leurs élus plutôt à l'un qu'à l'autre conseil ce choix devant être fait par les élus eux-mêmes par la voie du tirage au sort.

Tous les ans un tiers des députés était soumis à réélection ; les assemblées primaires se réunissaient de plein droit le 1er germinal, les assemblées électorales le 20 ; enfin, les députés entraient en fonctions le 1er prairial.

Le décret du 13 fructidor avait décidé qu'au cas où 500 membres de la Convention ne seraient pas réélus,

1. Voir décret 13 fructidor.

les anciens conventionnels désignés de nouveau par les électeurs procéderaient eux-mêmes à la nomination du nombre de leurs collègues nécessaire pour combler la différence. Cette précaution était bonne, car aux élections de brumaire an 4, 379 conventionnels seulement furent réélus ; ce qui, en défalquant le nombre des représentants des colonies maintenus par la constitution, nécessitait la nomination de 104 d'entre eux pour parfaire le chiffre de 500. C'est à cette opération que fut employée la journée du 4 brumaire et une partie de la journée du 5.

Il fallait ensuite procéder à la répartition des députés entre le Conseil des Anciens et le Conseil des 500.

Le 5 brumaire au soir le corps législatif se forma donc sous la présidence du doyen d'âge, le citoyen Rudel. Chaque député fut successivement appelé à déclarer son âge, s'il était marié ou veuf. Puis on mit dans l'urne les noms des anciens conventionnels ayant plus de 40 ans, mariés ou veufs ; on en retira 167 qui composèrent les 2/3 du conseil des Anciens ; la même opération fut renouvelée pour les nouveaux députés, ceux qui n'avaient pas fait partie de la Convention, et les 83 noms qui sortirent les premiers complétèrent le conseil des Anciens.

Tous les autres firent partie du conseil des 500.

Le 6, l'assemblée générale se réunit de nouveau. Lecture fut faite de la liste des membres désignés par le sort pour chacun des conseils. Enfin, à l'issue de la

séance, l'assemblée se sépara en deux conseils. Le conseil des Anciens et celui des 500 étaient désormais constitués, la période directoriale allait s'ouvrir.

Le Directoire.

La Constitution du 5 fructidor an III avait décidé que les membres des conseils seraient nommés pour 3 ans, mais qu'ils seraient soumis chaque année à un renouvellement partiel. Un tiers des députés devait donc en l'an V être soumis à réélection. Comment ce tiers sortant serait-il désigné? La loi du 10 nivôse an IV décida sagement que ce serait par le sort. Puis la loi de pluviôse an V régla la future représentation des départements dans chaque conseil; un tableau annexé à la loi indiqua le nombre de députés à élire par chaque département pour les deux conseils pendant les ans 5, 6, 7, 8 et 9.

Le renouvellement de l'an II. — Cependant les élections de germinal an V approchaient : l'agitation qui marque l'approche des périodes électorales gagnait le pays, et l'opinion publique semblait plutôt défavorable au gouvernement. Déjà en brumaire an IV le tiers choisi librement par les électeurs avait réuni les noms des principaux adversaires de la convention; il y était même entré des monarchistes. Craignant que la désapprobation du pays ne se manifestât par des

votes hostiles, le directoire, soutenu par les anciens conventionnels, se mêla résolument à la lutte et il attaqua ses ennemis dans une proclamation violente où il était dit :

« Les factions font effort pour se rendre maîtres de vos choix. Tout ce que l'intrigue peut faire mouvoir de ressorts, tout ce que peuvent inventer la perfidie et la séduction, est mis en usage pour livrer les élections aux ennemis de la liberté et de la tranquillité publique. Mais il vous suffira d'opposer à ces efforts du crime une scrupuleuse observation de tout ce que la constitution vous prescrit.

Rappelez-vous que c'est de la sagesse des choix dans les assemblées primaires que dépendent principalement la durée, la conservation et la prospérité de la République (art. 374 de la constitution). Allez donc dans ces assemblées déjouer par votre assiduité les projets de malveillance, empêcher que des hommes perfides ne fassent rejeter vos choix en vous entraînant au-delà des objets de votre convocation.

Français ! le directoire exécutif vous a tracé vos devoirs, il remplira tous les siens. »

Quels étaient donc ces devoirs dont le directoire promettait le scrupuleux accomplissement? C'était en réalité de se sauver lui-même en prétendant sauver la république, c'était d'annuler les élections qui lui seraient hostiles, c'était pour se perpétuer au pouvoir,

de mépriser les vœux de la nation, c'était en un mot la menace d'un coup d'état.

On essaya d'intimider les électeurs, on exigea d'eux au moment du vote cette déclaration faite à haute voix : « Je promets attachement et fidélité à la république et à la constitution de l'an III, je m'engage à la défendre de tout mon pouvoir contre les attaques de la royauté et de l'anarchie. » Pour des républicains sincères cette question eût semblé toute naturelle, si chacun n'eût compris que les mots attachement et fidélité à la république signifiaient en réalité attachement et fidélité au directoire et que les exigences de ce dernier allaient jusqu'à demander au peuple une abdication de sa souveraineté et de sa liberté d'opinion.

Toutes ces manœuvres, toutes ces menaces déguisées ne portèrent pas leurs fruits. Les électeurs eurent assez de courage et d'indépendance pour exprimer leur opinion librement; par haine du Directoire, ils tombèrent même d'un excès dans un autre, et donnèrent la majorité aux royalistes dans 250 collèges.

Dans sa proclamation du 11 ventôse, le Directoire avait annoncé aux électeurs qu'il saurait faire tout son devoir. Il montra qu'il était de parole, et aussi de quelle façon il comprenait ce devoir : Le 18 fructidor les élections furent annulées dans 49 départements. Ce fut le premier coup d'état du Directoire.

Le renouvellement de l'an VI. — Le coup d'état du 18 fructidor avait sauvé le Directoire d'une chute cer-

taine et lui avait assuré la sécurité pour une année. Mais de nouvelles élections devaient avoir lieu l'année suivante, et les électeurs allaient de nouveau être appelés, en germinal an VI, à juger la conduite de leurs gouvernants. Cette fois, ce furent non pas les royalistes, abattus et découragés, ce furent les jacobins qui mirent le Directoire en péril. Celui-ci fit alors volte-face et il attaqua les partis avancés avec autant de sans-gêne et de violence que l'année précédente il avait attaqué les réactionnaires.

« Citoyens, disait-il aux électeurs, combien vous seriez coupables si vous trompiez notre attente, en introduisant dans les conseils législatifs, les ennemis de la constitution de l'an III, des hommes avides de changement. Ils ne parviendraient pas, à la vérité, à renverser cette constitution. L'énergie constante des législateurs fidèles, celle du Directoire exécutif, dont les intentions sont aussi inébranlables que pures, préserveraient encore une fois la république.

Le 9 germinal, à la veille des élections, il est plus explicite ;

« Citoyens, rassurez-vous, le gouvernement veille ; il connaît les ennemis qui s'agitent encore ; leurs complots seront déjoués. Si le Corps législatif a su, le 18 fructidor, chasser de son sein des traîtres qui y siégeaient depuis quatre mois, il saura bien écarter aussi ceux qu'on voudrait y faire entrer aujourd'hui ».

Les assemblées primaires se prononcèrent cependant

en faveur de ces hommes que le Directoire craignait tant, elles choisirent comme électeurs du second degré des anciens terroristes, des anciens proscrits de thermidor. Inquiet à juste titre, et ne sachant comment prévenir le résultat fatal, le Directoire eut alors recours à une mesure tellement choquante et arbitraire, qu'elle laisse loin derrière elle toutes les fraudes électorales qui ont pu être imaginées pour le plus grand bien des gouvernements. Il inventa le système des scissions : Si dans une assemblée électorale se trouvait une minorité dévouée au Directoire, elle avait le droit de se séparer du reste des électeurs, de se rendre dans un autre local, et là de procéder à l'élection des candidats qui lui conviennent. Il y avait donc deux sortes d'élus, les élus de la capacité et ceux de la minorité ; le Corps législatif devait ensuite choisir, en éliminant ceux qui lui étaient hostiles. On nomma une commission chargée de faire la distinction entre les bons et les mauvais républicains, ou plus explicitement entre les amis et les adversaires du régime en vigueur. Et ces mesures trouvèrent leur consécration dans la loi du 22 floréal (mai 1798), deuxième coup d'état du Directoire. On y lisait :

Une faction a voulu arracher aux assemblées primaires et par suite aux assemblées électorales des choix contraires à la volonté du peuple. Il est plusieurs assemblées électorales où le génie de la liberté et l'union intime des véritables républicains, ont déjoué

entièrement les projets de cette faction désorganisatrice ; mais il en est d'autres où cette même faction est parvenue à dicter plus ou moins de choix qui effrayent justement tous les amis de la constitution et de l'ordre public.

En conséquence, les conseils déclarent qu'ils avaient le devoir de rejeter sans ménagements, tous les choix qui étaient le produit de la conspiration, mais qu'ils devaient aussi respecter tous ceux qui porteraient le caractère de la volonté nationale, quand même ils auraient été faits par des assemblées électorales à qui il en aurait été surpris d'autres évidemment contraires au vœu du peuple ».

Tant que les élections qui n'avaient donné lieu à aucune session furent cassées, dans 14 départements, on déclare valablement élus les députés de la minorité, dans 7 autres, on considère les votes comme non avenus. L'assemblée montre cependant qu'elle était généreuse vis-à-vis de ses censeurs ; elle vota une indemnité de retour aux députés invalidés !

Le renouvellement de l'an 7. — Il ne faut pas abuser des coups d'état ni des mesures arbitraires. Ils réussissent souvent à ceux qui les pratiquent, mais sont incapables de constituer un instrument de règne, d'être employés avec succès d'une façon permanente à la conservation de la tyrannie. En l'an V et en l'an VI, on n'avait pas tenu compte des vœux de la nation, on avait invalidé ses représentants ; de sa lutte avec le

pays, le gouvernement était sorti vainqueur et triomphant ; en l'an VII, il dut s'avouer vaincu. Comme l'année précédente, le parti avancé triompha, et les républicains qui entrèrent à l'assemblée furent précisément ces « mauvais républicains », qui alors s'en étaient vus chassés avec tant de sans-gêne et d'injustice. Cette fois, leur élection ne fut pas contestée, leur mandat fut reconnu valable ; ils entrèrent donc au Corps législatif. Le Directoire est forcé de capituler ; Merlin et Laréveillère, Lepeaux sont sommés de se retirer et ils obéissent (30 prairial an 7, 18 juin 99).

Le corps législatif devait bientôt lui-même être frappé à mort par le coup d'état du 18 brumaire, et la constitution du 5 fructidor an III allait faire place à la constitution de l'an VIII après ces paroles prononcées par Bonaparte au Conseil des anciens le 19 brumaire : « De Constitution, vous n'en avez plus. C'est vous qui l'avez détruite, en attentant le 18 fructidor à la représentation nationale, en annulant le 22 floréal les élections populaires et en attaquant le 30 prairial l'indépendance du gouvernement.

Le Directoire fit place au Consulat, et la République sombra dans le césarisme. Une grande part de responsabilité revient à ceux qui établissent le renouvellement partiel dont le fonctionnement amena des conflits regrettables entre le pouvoir et la nation. Deux fois les aspirations de celles-ci furent méconnues, deux fois l'on ne tint pas compte de ses vœux et l'on invalida ses

élus. Elle se tourne alors vers l'homme qui pouvait la sauver de l'anarchie et de l'oppression des conseils; elle préfère un seul maître à plusieurs ; la France, disait-on volontiers alors est grosse d'une loi; elle eut un empereur.

Le renouvellement partiel donna donc de bien tristes résultats sous la période directoriale; avec le renouvellement partiel « les nouveaux venus, dit Benjamin-Constant, sont opprimés et bientôt après ils deviennent oppresseurs. Cette vérité a été démontrée par quatre expériences successives : le tiers de l'an 4 fut opprimé, celui de l'an 5 chassé, de l'an 6 repoussé, de l'an 7 victorieux et destructeur (1) ».

Le Consulat et l'Empire.

Le 19 brumaire, Villetard présenta un projet de résolution dont l'article 1 portait : Il n'y a plus de Directoire. On créait une commission exécutive provisoire composée de Sieyès, Bonaparte et Roger Ducos. En vertu, chaque assemblée devait élire une commission de 25 membres chargée d'élaborer une nouvelle constitution (2). Cette constitution achevée et signée

1. Benjamin Const. *Réflexions sur les Constitutions*, page 78.

2. Art. 1. — Il n'y a plus de Directoire.

Art. 2. — Le corps législatif crée provisoirement une Commis-

par le consul et les membres des commissions législatives dans la nuit du 21 au 22 frimaire devint la constitution consulaire du 22 frimaire an VIII (13 déc. 1799). Elle créait un Sénat, un corps législatif, un tribunat. Comment se renouvelait chacun de ces corps et quelle était la durée de leurs pouvoirs ?

Les membres du Sénat qui devaient être âgés de 40 ans au moins étaient nommés à vie par le Sénat lui-même qui choisissait entre 3 candidats présentés par le premier consul, le tribunat et le corps législatif. Mais pour la première élection les nouveaux consuls réunis aux anciens nommèrent la moitié plus un des sénateurs qui furent appelés à élire l'autre moitié. A côté de ses attributions qui en faisaient une sorte de Cour de Cassation politique, un jury constitutionnel, suivant le mot de Sieyès, et qui consistaient à annuler les actes contraires à la Constitution, le Sénat en avait d'autres également fort imposantes, c'était la nomination des membres des deux Assemblées, corps législatif et tribunat, membres qu'il devait, il est vrai, choisir sur la

sion consulaire exécutive composée des citoyens Sieyès, Roger Ducos et Bonaparte.

Art. 5. — Le Corps législatif s'ajourne au 1 ventôse prochain.

Art. 8. — Avant la séparation et séance tenante chaque conseil nommera dans son sens une Commission composée de 25 membres.

Art. 11. — Les 2 Commissions sont encore chargées de préparer les changements à apporter aux dispositions organiques dont l'influence fait sentir la vie et les mouvements.

liste des citoyens éligibles aux fonctions nationales.

Le corps législatif composé de 300 membres ayant plus de 30 ans était un organe muet. Il remplissait en quelque sorte les fonctions d'arbitre entre le tribunat et le Conseil d'État qui venaient discuter contradictoirement les projets de lois en sa présence. Garrat, membre de la commission du Conseil des Anciens avait bien défini son véritable caractère dans la séance du 23 frimaire an VIII : « Vous avez institué un Conseil législatif qui sera toujours le repos et le silence, qui écoutera tout pour tout juger et ne parlera jamais que pour énoncer les lois du fond de son sanctuaire ».

Enfin le Tribunat composé de ses membres éligibles à l'âge de 25 ans discutait les projets présentés par le Conseil d'État ; c'était la véritable assemblée délibérante.

Les membres des deux Chambres, Tribunat et Corps législatif nommés pour une durée de 5 années se renouvelaient tous les ans par cinquième. Mais tandis que ceux du Tribunat jouissaient d'une faculté de réélection indéfinie, ceux du Corps législatif n'étaient rééligibles qu'après une année d'intervalle (1).

1. Const. du 22 frimaire, an VIII, titre 3, art. 27: « Le Tribunat est composé de 100 membres âgés de 25 ans au moins ; ils sont renouvelés par 5me tous les ans et indéfiniment rééligibles tant qu'ils demeureront sur la liste nationale.

Art. 31 : Le Corps législatif est composé de 300 membres âgés de 30 ans au moins; ils sont renouvelés par 5me tous les ans.

La constitution de l'an VIII adoptait donc comme sa devancière le renouvellement partiel qui cependant avait si mal réussi sous la période précédente. Il est vrai qu'alors le mode de renouvellement importait peu ; le pouvoir législatif comme on l'a dit bien souvent, n'était qu'un vain fantôme ; pendant les quinze années de dictature ce ne fut qu'une masse inerte malléable comme de l'argile entre les mains puissantes du maître qui l'avait créé. « Qui pourrait prendre au sérieux, ce Tribunat qui parlait sans voter, ce Corps législatif qui votait sans parler, ce Sénat conservateur des libertés publiques qui n'a jamais eu de courage que pour conserver son traitement ? La liberté n'a rien à faire avec ces simulacres de représentation (2) ». Les candidats comprenaient si bien que le poste brigué par eux était à la disposition du gouvernement que, laissant de côté toute feinte, certains en arrivaient à adresser directement au Ministre leur demande officielle de nomination. Par exemple un personnage qui n'était pas le premier venu, puisqu'il était député sortant et vice-président, M. Caze-Delabove n'hésitait pas à procéder de cette étrange façon : « M. le sénateur

Art. 32 : Un membre sortant du Corps législatif ne peut y rentrer qu'après un an d'intervalle mais il peut être immédiatement élu à toute autre fonction publique y compris celle de tribun, s'il y est d'ailleurs éligible.

2. Laboulaye. *La question des 2 Chambres. Revue des Deux-Mondes*, 15 juin, 1870, page 470.

Chaptal m'a fait espérer, écrivait-il au ministre à la date du 3 décembre 1807, qu'il demanderait à Votre Excellence, de vouloir bien me nommer au Corps législatif. Je n'ai aucun revenu et j'ai une famille nombreuse à soutenir. Si Votre Excellence n'a pas d'engagement je serai heureux de mériter son suffrage ». Voilà donc un homme considérable qui demandait un poste de député comme on demanderait une pension alimentaire.

M. Caze-Delabove n'était du reste pas le seul à donner cet exemple. Le célèbre orientaliste M. Sylvestre de Sacy en fait autant en 1807. Il demande, lui aussi, une place de député ; et sur une feuille séparée adresse l'état de ses services. On y lit ce passage : « Ses études ont toujours eu pour objet la langue et la littérature orientales. A ses travaux littéraires il faut joindre la traduction arabe du *Bulletin de la Grande armée*, dont il a été chargé. Il a fait imprimer cette traduction et Sa Majesté a daigné lui faire témoigner sa satisfaction de ce travail par Son Excellence le ministre des relations extérieures ». Cet état de services était inséré dans une épitre ainsi conçue : « Monsieur, j'ai l'honneur de vous adresser une copie de la note que j'ai fait remettre à MM. les Sénateurs etc... L'article qui concerne la traduction des bulletins de l'armée en arabe n'échappera pas à votre attention.

Voilà comment était conçue sous le premier empire ce que nous appellerons une circulaire électorale. La

connaissance de la langue arabe invoquée par le candidat comme son titre le plus solide.

Des assemblées ainsi composées, appelées tout au plus à donner un simulacre de sanction aux vœux de l'empereur ne pouvaient faire aucun travail utile. N'ayant qu'à s'incliner devant les désirs du maître qui, pour elles, étaient des ordres, elles attendaient ces désirs dans le calme et l'inaction. Et comme l'empereur, assistant un jour à une séance de l'Institut et se rencontrant là avec plusieurs membres qui faisaient partie du Sénat, manifestait sa surprise à l'un d'eux en lui disant : « Quoi ! Vous aussi ! mais tout le Sénat est donc à l'académie ? — Que voulez-vous, Sire, lui répondit son interlocuteur, il faut bien faire quelque chose ».

La constitution de l'an 8 fut soumise à la ratification populaire, ratification de pure forme du reste et dont le succès ne pouvait être douteux. Le 25 décembre 1799 les Consuls nommèrent les 30 membres du conseil d'état, et moitié plus un des sénateurs (41). Les sénateurs se réunirent, complétèrent et procédèrent à la nomination des membres du Tribunat et du Corps législatif. La première session s'ouvrit le 1er janvier 1800.

Suivant l'article 38 de la constitution, le premier renouvellement des conseils ne devait avoir lieu qu'en l'an 10. Restait à fixer la manière dont il s'opèrerait, question que la constitution avait négligé de résoudre. Or il arriva que, sous l'influence de Benjamin Constant,

le Tribunat pendant les deux premières sessions tenta quelque résistance au premier consul, en ce qui concerne les projets de Code civil et de Concordat. Bonaparte sentit alors le besoin d'augmenter ses pouvoirs ; il résolut de profiter du renouvellement du premier cinquième pour éliminer toute l'opposition, et suivant l'expression de Mignet « éconduire le peuple de l'état » (1).

Dans ce but, le Sénat interpréta de la manière suivante, le silence de la constitution sur le renouvellement :

Le Sénat conservateur, réuni au nombre de membres prescrit par l'article 90 de la constitution, après avoir délibéré dans les séances des 25 et 28 nivôse et 18 pluviôse dernier, sur l'exécution de l'article 38 de la constitution qui ordonne que le premier renouvellement du corps législatif et du Tribunat aurait lieu cette année, sans en déterminer ni le mode ni l'époque.

Déclare qu'il adopte comme plus conforme à la nature de ses fonctions, le mode d'un scrutin électif de ceux des membres composant actuellement le Corps législatif et le Tribunat qui devront continuer leurs fonctions cette année.

Arrête en conséquence.

Que le Sénat suivra le même mode électif pour les renouvellements qui auront lieu en l'an 11, 12, 13.

1. Mignet, *Histoire de la Révolution française*, t. 2, p. 282.

Les 240 membres du Corps législatif qui devaient rester en fonctions furent donc choisis par le Sénat dans les séances des 4, 6, 8, 9, 10, 13 et 14 pluviôse an X ; les 23 et 27 nivôse il nomma le cinquième nouveau. Le 27 ventose la même opération eut lieu en ce qui touche le Tribunat. Tous ceux qui avaient fait quelque semblant d'opposition, Benjamin Constant, Daunou, M. J. Chénier furent éliminés ; on les remplaça par des créatures dévouées au premier consul ; les indécis se rapprochèrent de lui et firent preuve d'un zèle tout nouveau dans l'espérance d'être maintenus au renouvellement de l'année suivante.

En 1802, un plébiscite donne à Bonaparte le consulat à vie avec le droit de désigner son successeur. La constitution subit quelques modifications par le sénatus-consulte du 16 thermidor an X (4 août 1802). Les listes de notabilité sont supprimées et remplacées par des collèges de département et d'arrondissement ; en outre à partir de l'an XIII, le Tribunat devait être réduit à 50 membres et se renouveler par moitié tous les trois ans. A partir de ce moment, le rôle du Tribunat s'effaça et s'amoindrit jusqu'au jour où le sénatus-consulte, du 19 août 1807 le supprima complètement et décida que les membres en fonctions seraient versés au Corps législatif.

Le titre 7 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X stipulait que chaque département devrait avoir désormais un nombre de députés proportionnel à sa popula-

tion. L'application immédiate de cette mesure aurait nécessité la dissolution du Corps législatif. Pour éviter d'y recourir, on procéda de la façon suivante : On divisa les départements en cinq séries entre lesquelles furent répartis les députés. Un tirage au sort devait être fait par le Sénat pour savoir dans quel ordre les séries seraient renouvelées (S. C. du 8 fructidor an X).

Les membres actuels devaient être classés au nombre fixé par le sénatus-consulte, dans les départements où ils avaient élu leur domicile : et ceux qui excèderaient le nombre reversés dans d'autres départements appartenant autant que possible à la même série. Enfin, les députés nommés en l'an X, devaient accomplir intégralement leurs cinq années.

D'autre part, le Sénat devait également désigner 20 membres du Tribunat pour sortir en l'an XI, 20 en l'an XII, 10 en l'an XIII et 25 en l'an XIV (1).

Le 26 floréal an XII, la république, morte en fait depuis le 18 brumaire, cessa d'exister même de nom; elle vécut son dernier jour et la dictature fit place à l'empire.

Les élus de la nation, déjà amoindris pendant la période précédente, virent encore décroître le peu d'autorité qui leur restait et tout contrôle disparut. Véritables esclaves du maître auquel ils devaient tout, les membres des conseils n'avaient ni le pouvoir ni la volonté

1, S. C. 8 fructidor an X.

de lui résister ; c'étaient des fonctionnaires soumis et dociles par nature qui avaient payé de leur indépendance l'élévation au poste qu'ils occupaient. L'empereur en faisait même si peu de cas qu'en 1812 il oublia de le convoquer.

Les renouvellements devaient avoir une influence bien peu profonde sur la composition de telles assemblées. Le premier eut lieu en brumaire an XIII, le dernier les 5 et 6 janvier 1812 ; en effet, un décret de décembre 1813 prorogea pour une année les pouvoirs de la série qui eut été appelée à sortir. Qu'importaient, du reste, ces renouvellements et leur plus ou moins de fréquence, puisque les élus émanaient du favoritisme impérial et non du libre choix de la nation.

Ce furent pourtant ces mêmes hommes, si fidèles à l'empereur au temps de sa splendeur, qui l'accablèrent au moment de sa chute, qui exigèrent son abdication et qui, se reconnaissant incapables de gouverner eux-mêmes, appelèrent « au Trône de France Louis-Stanislas Xavier de France, frère du dernier roi ». Il est vrai qu'ils songèrent avant tout à eux-mêmes en décidant que « les Sénateurs actuels conservent leur qualité ; la dotation actuelle du Sénat et des sénatoreries leur appartient ». Une disposition semblable concernait le Corps législatif. Louis XVIII eut peut-être accepté la constitution qu'ils lui proposaient, si le Comte d'Artois et ses partisans n'eussent vivement insisté auprès de lui pour qu'il « octroyât » une Charte de son plein gré.

D'ailleurs le nouveau régime pouvait-il conserver des sénateurs nommés par Napoléon?

La Restauration.

Louis XVIII, dans la déclaration de Saint-Ouen, fit donc promesse d'octroyer à bref délai une constitution contenant la garantie des libertés essentielles; ce fut la Charte du 4 juin 1814.

La Charte créa deux Chambres : la Chambre des pairs et la Chambre des députés des départements. Les pairs étaient nommés par le roi en nombre illimité; ils pouvaient être héréditaires ou à vie; en réalité ils furent tous héréditaires.

Quant à la Chambre, ses membres devaient être choisis parmi les citoyens payant 1000 francs de contributions. Le corps électoral était composé d'électeurs censitaires payant 300 francs de contributions. La Charte adopta le renouvellement partiel. La Chambre devait se renouveler tous les ans par cinquième. Le premier renouvellement devait avoir lieu en 1826. En outre, l'article 75 disait que les députés qui siégeaient au corps législatif lors du dernier ajournement, c'est-à-dire au 30 décembre 1813 continueraient de siéger à la Chambre des députés jusqu'à ce que de nouvelles élections aient lieu. C'était la récompense du bon accueil qu'ils avaient fait à la Restauration en envoyant le 7 avril précédent un message de félicitations au nouveau roi·

Une question très intéressante et fort importante fut alors soulevée, celle du mode de renouvellement. Le gouvernement était partisan du renouvellement partiel. Les libéraux, au contraire, eussent préféré le renouvellement intégral qui, suivant Benjamin Constant, pouvait seul permettre à l'opinion publique de se manifester avec quelque éclat. Le général Foy partageait cet avis lorsqu'il s'écriait : « Qu'est-ce que c'est que le renouvellement partiel ? C'est une digue inexpugnable opposée à l'éruption de la démocratie ».

Un grave événement vint d'ailleurs bientôt suspendre ces discussions et modifier l'orientation des esprits : Ce fut le débarquement de Napoléon au golfe Juan le 1er mars 1815. Le 13 mars les Chambres furent dissoutes ; et le 22 avril il fut publié l'acte additionnel à la constitution de l'Empire, analogue sur bien des points, à la Charte de 1814, les 2 Chambres étaient maintenues : Chambre des pairs et Chambre des représentants, la première dont les membres étaient nommés par l'empereur à titre héréditaire, la seconde composée de députés élus par les collèges électoraux tels qu'ils avaient été organisés en l'an X.

Les opérations électorales eurent lieu les 6 et 10 mai et les Chambres se réunirent le 3 juin. Un mois après Louis XVIII rentrait à Paris ; le 8 juillet les députés trouvant fermée la salle des séances se séparèrent en signant une dernière protestation.

Les Cent-Jours furent considérés comme un interrègne,

comme une parenthèse ouverte dans l'histoire de la Restauration. Le gouvernement reprit sa marche normale, et les anciens pairs rentrèrent au Luxembourg.

Qu'allait on faire en ce qui concernait la Chambre ? On aurait pu réunir la Chambre de 1814 ; mais les pouvoirs des deux tiers de ses membres avaient pris fin et beaucoup d'entre ces derniers avaient joué pendant les Cent-Jours « un rôle qui aurait rendu leur position difficile en présence de la royauté et qui devait faire désirer qu'ils fussent écartés, au moins momentanément, de la représentation nationale (1) ». C'est pourquoi une ordonnance du 13 juillet 1815 prononça la dissolution de la Chambre et convoqua les collèges électoraux pour les 14 et 21 août.

« Le malheur des temps ayant interrompu la session des 2 chambres, nous avons pensé que le nombre des députés des départements se trouvait, par diverses causes, beaucoup trop réduit pour que la nation fut suffisamment représentée, qu'il importait surtout, dans de telles circonstances que la représentation nationale fut nombreuse, que ses pouvoirs fussent renouvelés, qu'ils émanassent plus directement des collèges électoraux, qu'enfin les élections servissent comme d'expression à l'opinion actuelle de nos peuples ».

En même temps l'ordonnance du 13 juillet édictait un règlement provisoire pour les élections. Les collè-

1. Veil Castel, *Hist. de la Rest.*, tome 3, page 469.

ges d'arrondissement nommaient des candidats à la députation ; les collèges de département choisissaient parmi ces candidats les élus définitifs.

Les élections eurent lieu sous une pression effrénée des royalistes et donnèrent une chambre d'esprit tellement rétrograde et anti-libéral, tellement dévouée à la monarchie, que Louis XVIII lui-même n'hésita pas à la qualifier de chambre introuvable. Ce fut de nouveau le règne de la terreur. La Révolution avait eu la terreur rouge, la Restauration eut la terreur blanche. La passion politique et la froide cruauté de ces hommes « bien pensants » qui composaient la majorité de la Chambre de 1815 dépassèrent de beaucoup celles des conventionnels. Au moment du vote de l'adresse ils réclamaient déjà les dernières rigueurs contre « ceux qui ont mis le trône en péril. » Et l'un d'eux M. de la Bourdonnaye s'écriait peu de temps après : « Ce serait par la clémence qu'on voudrait ramener de pareils hommes ! non ; pour arrêter leurs trames criminelles, il faut des fers, des bourreaux, des supplices ; la mort, la mort seule peut effrayer leurs complices et mettre fin à leurs complots. » Ne se serait-on pas cru reporté aux plus beaux jours de la Convention ?

Louis XVIII comprit qu'il ne pourrait gouverner longtemps avec une telle chambre. « Ce sont des fous » disait-il. Enfin sur les instances de MM. Decazes et Pasquier, il se décida à dissoudre la Chambre introuvable (5 sept. 1816).

Cette Chambre avait eu à discuter la question du mode de renouvellement. Le 18 décembre 1815 M. de Vaublanc, ministre de l'Intérieur, avait présenté un projet de loi électorale qui avait pour but de livrer entièrement les élections au ministère. Ce projet maintenait le renouvellement par cinquième établi par l'article 37 de la charte.

Les ultra-royalistes eussent préféré le renouvellement intégral, craignant qu'un renouvellement par cinquième, combiné avec un mode d'élection où le ministère exercerait une grande influence, ne leur otât petit à petit la majorité. La chambre nomma une commission qui proposa de trancher tout d'abord la question du mode de renouvellement, et préconisa dans un premier rapport le renouvellement intégral. Les libéraux, les doctrinaires tels que de Serre et Royer-Collard prirent successivement la parole pour combattre cette proposition. « Aujourd'hui, dit Royer-Collard, on nous présente une loi sur la composition et le renouvellement de la chambre ; ce qui doit attirer notre attention, c'est cette question de fait : sommes-nous encore sans loi sur la composition et le renouvellement de la chambre ». Non, poursuit-il, puisque nous avons la charte ; il faut donc nous y conformer. Puis il critique les deux modes de renouvellement. « Lequel est préférable, de renouveler la chambre en totalité tous les 5 ans ou de la renouveler tous les ans par cinquième ? » Le second évidemment. Car « le

renouvellement total, qu'est-ce autre chose que le pouvoir de la chambre subitement offert à toutes les passions contenues, aux intérêts blessés, aux vanités humiliées, aux opinions qui n'ont pas triomphé, aux ambitions qui n'ont pas été assouvies ? N'est-ce pas dire à toutes ces passions déchaînées : voici le jour du combat; la puissance sera le prix de la victoire.

Et combien un tel appel n'est-il pas plus dangereux au milieu d'une nation où tout a été déplacé, où la société tout entière a subi plus d'une fois une révolution complète ?... Si le roi eut appelé à son secours le choc périodique du renouvellemeut total, il eut fait ce que ferait le pilote téméraire qui placerait son vaisseau sous la protection des tempêtes ».

Le renouvellement partiel a, au contraire, toutes les qualités. « Il laisse arriver, pénétrer lentement tous les vœux, toutes les opinions, tous les intérêts nouveaux, mais ne leur laisse pas faire irruption ».

Et Royer-Collard conclut en demandant le rejet du projet présenté par la commission. La chambre, après une discussion qui occupa plusieurs séances, décida que la question du renouvellement intégral serait jugée, comme tout autre article du projet, quand il serait discuté dans son ensemble. Royer-Collard prononça alors un second discours qui se terminait par ces paroles : « La Charte a pourvu au renouvellement de la chambre ; elle décide formellement que le cinquième de ses membres doit sortir à la fin de la présente session.

Il y a des collèges électoraux tout formés pour élire le nouveau cinquième, les mêmes qui ont élu la chambre entière. La loi des élections n'est donc pas aussi urgente qu'on le présente ; le premier renouvellement peut se faire en vertu de la charte seule ».

La chambre des pairs rejeta le projet de loi électorale et le mode d'élection resta ainsi à la disposition dn gouvernement.

Le 29 avril 1816 la session fut close, la chambre dissoute le 5 septembre et les nouvelles élections réglées suivant l'ordonnance du 13 juillet 1815.

Aussitôt après les élections de 1816, la nouvelle Chambre répartit en cinq séries à peu près égales les départements et fixa, par le sort, l'ordre dans lequel chacune de ces séries serait soumises à réélection ; les premières élections partielles eurent lieu le 20 septembre 1817.

En 1818, il fut question de nouveau d'obtenir de la Chambre une loi qui suspendrait toute élection pendant 5 années. Certains ministres regardaient comme nécessaire de ne point se hâter de faire connaître le projet d'une suspension des élections ; d'autres,et parmi eux M. Lainé, étaient d'un avis contraire. Mais bientôt il devint évident qu'on ne réussirait pas à faire accepter une loi contre laquelle s'élevait la majorité de la Chambre et du pays ; et le ministère Richelieu donna sa démission. Le ministère Dessolles lui succéda.

Aux élections du 11 septembre 1819, sur 54 nomi-

nations la gauche eut 35 sièges, la droite 5, les ministériels 14 seulement. Le mot d'ordre avait été : plutôt les Jacobins que les ministériels parce que les Jacobins amèneront une crise. Ce fut grâce à cette manœuvre que l'abbé Grégoire, un ancien conventionnel, fut élu. La session fut ouverte le 29 novembre. Le discours du trône, non seulement annonçait la nécessité de modifier la loi électorale, mais faisait prévoir la substitution du renouvellement intégral au renouvellement partiel.

« Une inquiétude vague mais réelle préoccupe les esprits. Chacun demande au présent des gages de sa durée. La nation craint de se voir arracher les bienfaits de la paix et du régime légal par la violence des factions. Elle s'alarme de leur ardeur pour la domination. Toutes les craintes, tous les vœux indiquent la nécessité d'une garantie nouvelle de repos et de stabilité. Fondateur de cette charte à laquelle sont liées les destinées de mon peuple et de ma famille,j'ai senti que s'il existe une amélioration qu'exigent des grands intérêts aussi bien que le maintien de nos libertés, et qui ne modifierait quelques formes de la charte que pour mieux assurer sa puissance et son action, il m'appartient de la proposer. Le moment est venu de fortifier la Chambre des députés et de la soustraire à l'action annuelle des partis. Je viens demander aux Chambres les moyens de sauver de la licence les libertés publiques. La providence m'a imposé le devoir de fermer

l'abîme des révolutions. Vous êtes associés à ce devoir sacré. Comptez, Messieurs sur mon inébranlable fermeté comme je compte sur votre concours ».

Le 15 février 1820, le président du conseil déposa sur le bureau de la Chambre un projet de loi électorale qui, sans établir positivement le renouvellement intégral, disait qu'en cas de dissolution, les députés nouveaux siègeraient pendant 5 ans et que le renouvellement par cinquième fonctionnerait seulement après cette période. Ce projet n'eut pas de suite ; le 17 avril 1820 le gouvernement lui en substitua un autre qui respectait la charte et le renouvellement partiel et qui aboutit à la fameuse loi de 1820 dite loi du double vote. Grâce à cette loi qui donnait aux plus imposés le droit de voter deux fois dans les collèges de département et dans ceux d'arrondissement, les élections partielles du 13 novembre 1820 donnèrent les meilleurs résultats. En 1821 la gauche cependant gagne 7 sièges dont 5 sur les ministériels et 2 sur la droite.

La chambre ayant été nommée en 1816, il en résultait que tous les députés en 1822 avaient déjà vu renouveler une fois leur mandat ; c'était donc la première série, c'est-à-dire la série réélue en 1817 qui était de nouveau soumise à réélection. Le gouvernement attacha une grande importance à ce renouvellement ; il multiplia ses efforts, pratiqua la candidature officielle et fut récompensé par un succès qui, bien que péniblement acquis, n'en fut pas moins réel.

L'année suivante, voulant profiter des succès de nos armées en Espagne qui disposaient favorablement l'opinion publique à son égard, le ministère fit dissoudre la chambre (24 déc. 1823) et procéder à des élections générales. On avait donné comme prétexte officiel à cette dissolution une modification à la loi électorale concernant le mode de renouvellement, et par suite la nécessité de consulter les électeurs avant d'entreprendre cette réforme. Les élections furent un écrasement pour les modérés ; partout les candidats ministériels triomphèrent.

« A quoi attribuer celà ? Aux succès militaires, aux manœuvres électorales, à la popularité du ministère ? Non, c'est au tempérament politique de la France. Lorsque nous marchons à une bataille électorale partielle qui nous fait l'effet d'être peu importante, d'où nous n'entrevoyons pas qu'il puisse surgir une révolution, nous nous complaisons dans des niches d'écolier ; et nous votons pour tel ou tel candidat uniquement afin d'être désagréable à tel ou tel ministre ; cela nous amuse. Ou bien encore nous n'allons pas aux élections par ce que cela nous dérange ou nous ennuie. S'agit-il au contraire d'élections générales d'où ressort la nécessité de donner une nouvelle force au pouvoir, le sentiment frondeur fait place au sentiment conservateur qui est le fond de notre nature. Nous ne songeons plus à être agréables ou désagréables à celui-ci ou à celui-là. Nous pensons à nous-mêmes, à notre repos, à nos inté-

rêts, à nos biens ; et nous nous empressons d'apporter au gouvernement existant un zélé concours » (1).

Le ministère, à qui les élections du 25 février 1824 avaient donné une majorité imposante voulut, en la conservant, assurer sa tranquillité pour l'avenir. Il ne voulait plus apporter les chances d'élections annuelles ; il proposa donc la septennalité et le renouvellement intégral.

La Chambre des pairs fut saisie la première. Le ministre de l'intérieur en donna l'explication suivante : « Les modifications, même les plus circonspectes dans la forme de notre gouvernement, ne doivent être adoptées qu'autant que le besoin en soit généralement senti. Ce besoin ne peut être apprécié avec plus de maturité que par la chambre héréditaire. C'est pour cela, messieurs, que le roi a voulu vous appeler les premiers à délibérer sur le projet que nous venons vous présenter en son nom ».

Puis le ministre expose les inconvénients du renouvellement partiel. « L'unité de vues si nécessaire de ceux qui prennent part aux affaires publiques ne peut s'obtenir dans la courte durée d'une session ». L'agitation électorale ne sera pas plus vive avec le renouvellement intégral qui portera peut-être atteinte à la charte, mais une atteinte nécessaire puisqu'elle aura

1. De Castellane. *Essai sur l'org. du suffrage universel*, chap. 9, pages 185 et suiv.

pour but un perfectionnement, une modification utile. Enfin, après avoir essayé de démontrer par des arguments plutôt faibles que la Chambre nommée pour 5 ans a le droit de siéger 7, le ministre déposa le projet ainsi conçu :

« La Chambre actuelle des députés et toutes celles qui la suivront seront intégralement renouvelées. Elles auront une durée de sept années à compter du jour où aura été rendue l'ordonnance de leur première convocation, à moins qu'elles ne soient dissoutes par le roi ».

Le 22 avril la commission chargée d'examiner le projet se prononça unanimement pour son adoption et le marquis de Pastoret fut chargé d'en faire le rapport. Il exposa les critiques dirigées contre le renouvellement intégral et prouva qu'elles n'étaient pas fondées. Puis il conclut : « Un renouvellement intégral peut seul nous faire connaître le désir et le vœu de la nation entière. Ce n'est pas l'opinion de quelques Français qu'on veut avoir, c'est celle de tous. La commission a considéré la question sous les rapports les plus élevés comme les plus importants : la confection des lois, la stabilité des institutions, les avantages qui en résulteraient pour le gouvernement du roi, le repos public et le bonheur des Français. »

Mais, dira-t-on, le renouvellement intégral serait une violation de la charte qui a consacré le renouvellement partiel. Le rapporteur fait à ce sujet une distinction ; la charte selon lui contient plusieurs catégo-

ries de dispositions d'une nature différente. Les articles qui consacrent les libertés nationales, les droits publics des Français, sont inviolables. Mais tous n'ont pas ce caractère. « A côté des dispositions qui sont autant de lois fondamentales, il en est d'autres qui ne sont qu'un moyen d'appliquer ou d'exercer les principes posés ou les doctrines établies: et celles-ci peuvent être changées par cela même qu'elles ne sont qu'un mode d'exécution de ce principe général qui n'en subsiste pas moins ».

Après l'exposé de ce rapport la discussion fut ouverte. De nombreux orateurs se firent entendre ; Montalembert et le duc de Doudeauville soutinrent le projet qui fut combattu par le duc de Choiseul, le comte de Lanjuinais et Boissy d'Anglas. Enfin l'on passa au vote définitif et le projet réunit 117 suffrages sur 184 votants.

Restait à le faire adopter à la Chambre des représentants ; il lui fut soumis le 14 mai, et le 29 M. de Martignac, nommé rapporteur de la commission, exposa qu'on pouvait et qu'on devait accepter la loi. « Le renouvellement partiel est incompatible avec toute création et toute amélioration importante. Il entraîne avec lui, l'hésitation, l'embarras, la défiance. Il ne laisse de place que pour les mesures urgentes, pour les nécessités matérielles de l'année. C'est l'instrument du présent. Le renouvellement intégral au contraire favorise les grandes vues et aide au développement des institutions. Il rassure et raffermit, il permet de créer, de

coordonner, de suivre : c'est le bien du présent et de l'avenir. »

Le projet rencontra dans la Chambre une opposition : celle des royalistes qui y voyaient un amoindrissement de l'autorité royale, et celle des libéraux qui eussent préféré une consultation plus fréquente des électeurs. L'orateur qui exposa ces idées avec le plus de netteté et d'éloquence fut Royer Collard (séance du 3 juin 1824). « Le vrai sens de la loi, dit-il, est celui-ci : les élections sont suspendues pendant 7 ans. « Et, d'autre part, « le renouvellement intégral livré chez nous à l'esprit démocratique sera la périodicité de la tempête ». Le projet fut également combattu par le général Foy, la Bourdonnaye, M. de Girardin; l'un de ses adversaires M. Dévaux s'écriait : « La septennalité ne s'effraie pas d'établir son empire sur l'illégitimité la plus évidente ; elle entreprend de persuader à des députés élus pour 5 ans de s'élire eux-mêmes pour 7 ans; elle demande à la loi de faire elle-même des députés... Le roi et la Chambre des pairs ne sont pas le pouvoir électoral; ils ne peuvent proroger une élection par cela même qu'ils ne peuvent pas la faire. »

Malgré toutes ces attaques, la loi fut adoptée à une majorité considérable, par 292 voix contre 87. La chambre pensa avec M. de Villèle qu'il était bon de supprimer le renouvellement partiel qui n'avait jusqu'alors permis qu'une politique au jour le jour ; qu'avec lui nul plan d'ensemble, nulle négociation de lon-

gue haleine n'étaient possibles ; que par son retour périodique à des intervalles très rapprochés, ce mode de renouvellement perpétuait tous les maux qu'engendre de loin en loin le renouvellement intégral, tenant toujours la vie du pays suspendue aux aventures d'un scrutin, et perpétuant, d'une façon continue, une fièvre électorale sans trêve et parvenue au dernier degré d'acuité. « Vous savez, s'écria M. de Villèle, ce que vous avez obtenu depuis 10 ans du régime du renouvellement par cinquième, vous savez quelle mobilité dans les affaires, quelle versatilité dans les plans de conduite. Eh bien, je déclare que la versatilité n'est pas venue des ministres, mais bien du renouvellement partiel. »

Il avait raison et la Chambre fit bien en l'approuvant ; mais elle outrepassa ses pouvoir en imitant la chambre des communes anglaise de 1714, et en s'accordant une existence de 7 années. Cette manière d'augmenter ses pouvoirs en usurpant une autorité qui ne lui appartenait pas, était contre toutes les règles de la justice. Puisqu'elle s'attribuait le droit d'étendre sa durée à 7 ans, elle pouvait tout aussi équitablement la rendre perpétuelle et effacer ainsi jusqu'à l'ombre même de la nomination ! C'est ce que fit très justement remarquer le duc de Choiseul à la Chambre des pairs dans la séance du 5 mai 1824 : « De quel droit les députés élus pour 5 ans étendraient-ils à 7 la durée de leurs pouvoirs. Leur convient-il d'être ainsi juges de leur

propre cause, aujourd'hui surtout, et après les entraves de toute nature opposées sur chaque point de la France à la liberté des élections. »

D'autre part, le renouvellement intégral n'est susceptible de porter tous ses fruits que si des élections régulièrement espacées ne privent pas l'électeur pendant un temps trop long de l'exercice de ses droits.

Le terme de 7 ans, fixé en 1824, ne fut du reste pas accompli jusqu'au bout par la Chambre qui se l'était octroyé, car une ordonnance du 5 novembre 1827 en prononça la dissolution. « La dissolution, disait le *Moniteur*, n'est qu'une conséquence du système de la septennalité qu'il faut substituer avec précaution au régime quinquennal. » Les partisans de Villèle furent battus ; la gauche eut 180 sièges, l'extrême droite 70, soit une majorité de 250 voix sur 430. C'était le coup de grâce du ministère ; Martignac remplaça Villèle.

La fin de la restauration vit encore deux renouvellements à la suite de dissolutions prononcées à l'instigation du nouveau président du conseil, M. de Polignac qui avait remplacé Martignac en août 1829. Le choix de ce ministre, ancien émigré ultra-royaliste, était une véritable provocation adressée à l'opinion publique libérale et chacun comprit qu'une guerre civile était imminente « Coblentz ! Waterloo ! 1815 ! écrivait le *journal des débats*, voilà les trois principes du ministère. Pressez-le, tordez-le. Il ne dégoutte qu'humiliations, malheurs et dangers. » La Chambre

ayant manifesté son mécontentement et son hostilité, dans le vote de l'adresse, est dissoute par une ordonnance du 16 mai. La campagne électorale fut de la dernière violence, et finalement la victoire resta aux antiministériels par l'élection de 274 des leurs sur 430 députés.

Au lieu de se retirer, les ministres présentèrent au roi les fameuses ordonnances du 24 juillet 1830 qui constituaient un véritable coup d'état et qui, selon l'expression de M. Persil, dans leurs 30 articles contenaient 30 abus de pouvoir. La première supprimait la liberté de la presse ; la seconde prononçait la dissolution de la Chambre ; la troisième, en vertu du droit prétendu que l'article 14 de la charte donnait au roi de pourvoir, par des actes émanés de sa propre volonté, à la sûreté de l'Etat, supprimait les députés d'arrondissement et réduisait leur nombre à celui fixé par l'art. 36 de la charte (258), la durée de leurs fonctions à 5 ans avec renouvellement partiel, et le cens électoral ou d'éligibilité aux contributions foncière, personnelle et mobilière, à l'exclusion des patentes. Les collèges d'arrondissement n'avaient plus à élire que des candidats en nombre égal au nombre des députés de département, mais en se divisant en sections de façon à ce qu'une section n'eut qu'un seul candidat à nommer. Enfin le collège de département composé du quart des plus imposés, tous ceux du double vote, devait élire les députés et en choisir au moins

la moitié dans la liste générale des candidats présentés par les collèges d'arrondissements.

La 4e ordonnance modifiait la composition du conseil d'état. Le roi les signa le 25 juillet, le 26 elles parurent au *Moniteur* et déchaînèrent la révolution qui allait faire passer la couronne des mains de Charles X dans celles de Louis-Philippe.

Il y avait eu sous la Restauration 11 renouvellements dont 6 donnèrent lieu à des élections partielles et 5 à des élections générales. Quels en furent les résultats, au point de vue de la manifestation sincère de la volonté nationale ?

Parmi les élections partielles qui eurent lieu en 1817, 1818, 1819, 1821, avril et novembre 1822, les unes donnèrent à l'opposition libérale des résultats favorables, les autres, de 1821 et 1822, furent pour elle une défaite. Mais aucune de ces élections n'eut assez d'influence pour lui permettre de prendre en main les affaires du pays. Même aux heures de victoire, la gauche ne fut toujours qu'une minorité, minorité parfois gênante et redoutable mais dont on éliminait sans scrupules les plus courageux représentants en les invalidant, comme Grégoire, ou en les expulsant *manu militari* comme Manuel. Le renouvellement partiel fut donc peu favorable à la démocratie et au progrès.

Les élections générales eurent un tout autre caractère et modifièrent la marche du gouvernement dans le sens des aspirations nationales. Ces élections suivirent

les 5 dissolutions de la Chambre effectuées par les ordonnances des 13 juillet 1815, 5 septembre 1816, 24 octobre 1823, 5 novembre 1827 et 16 mai 1830. Seules les élections de 1815 et de 1823 réussirent au gouvernement ; les premières parce que les électeurs se trouvaient alors dans cet état de torpeur et d'abattement qui suit habituellement les grandes crises, brise chez les individus tout ressort et toute énergie et les livre sans défense au prétendu sauveur qui veut les dominer ; les autres parce que les procédés déloyaux de fraude et de violence employés par le ministère supprimèrent si complètement la liberté du vote que M. de Vaulabelle dans son histoire de la restauration a pu s'étonner non pas que l'opposition libérale ait été réduite à 13 membres, mais bien que le nom d'un seul député de la gauche ait pu sortir de l'urne.

Mais les autres élections générales, celles de 1816, 1827 et 1830, eurent une signification bien précise et reflétèrent nettement la pensée du pays. Les premières, celles de 1816, montrèrent le désaccord profond entre les membres de la chambre dissoute et la majorité des collèges électoraux. Presque partout les ultras furent battus, les modérés qui arrivèrent au pouvoir suivirent une politique tout à fait différente de celle de leurs devanciers. Le renouvellement intégral avait ainsi réduit à une minorité sans cohésion et sans force, la majorité omnipotente et arbitraire qui avait inauguré en France un nouveau régime de terreur et de proscriptions. Il

avait permis à l'ensemble du pays de manifester ses opinions et amené l'élection d'une Chambre en communion d'idées et de principes avec lui.

Les résultats du renouvellement intégral de 1827 furent encore plus probants et modifièrent d'une façon plus complète encore la représentation nationale à la Chambre. « Une chambre ouvertement hostile à la congrégation, dit M. de Vaulabelle, succédait à une Assemblée congréganiste ; les bancs où se pressaient naguère les amis de la Compagnie de Jésus allaient se trouver occupés par les adversaires des jésuites ; et nommés sous un énergique sentiment de réaction contre le système politique suivi depuis 1822, les nouveaux députés devaient briser ce système ainsi que les hommes en qui ses doctrines s'étaient si longtemps personnifiées » (1).

Les élections générales de 1830 furent une manifestation plus accentuée encore des idées libérales qui étaient celles de la majorité des Français, et de l'hostilité contre un régime sans vitalité propre puisqu'il était né et qu'il avait vécu sans s'appuyer sur les bases solides et durables de la confiance et de la volonté nationale.

Sitôt donc que le renouvellement intégral pût fonctionner sans être trop faussé par la corruption ou par la fraude, cette volonté s'exprima librement et aboutit

1. Vaulabelle, tome 7, page 331.

à une solution que le renouvellement partiel eût peut-être encore bien fait attendre.

De 1830 *à* 1870.

La Charte de 1830, cette « nouvelle et plus libérale édition de la Charte de 1814 » (1), allait-elle adopter comme cette dernière le renouvellement partiel ou conserver le renouvellement intégral inauguré en 1824. Elle se prononça pour ce dernier, mais limita les pouvoirs de la chambre élue à une durée de cinq années.

Aucune chambre en réalité n'accomplit les cinq années de son mandat légal ; à six reprises en effet le roi fit usage du droit de dissolution maintenu par la nouvelle Charte.

En 1831, il était nécessaire de renouveler la chambre existante, élue sous la restauration et sous un régime électoral qui depuis avait été changé. Une première dissolution s'imposait donc à cette époque ; elle eut lieu et la chambre fut renouvelée le 5 juillet 1831. D'autres dissolutions nécessitèrent encore 5 renouvellements sous la monarchie de juillet : 3 novembre 1837, 2 mars 1839, 9 juillet 1842 et 18 août 1846. Nous n'insisterons pas sur les évènements de cette

1. Laboulaye. R. 2. M. 15 juin 1877, page 471.

période qui n'offriraient du reste qu'un intérêt secondaire au point de vue qui nous occupe. La dissolution fonctionna régulièrement pendant 18 années avec le renouvellement intégral comme elle fonctionne en Angleterre, abrégeant la durée d'une chambre élue pour un temps trop long. Ce fut toujours un appel au peuple correct et loyal.

La question du mode de renouvellement fut agitée de nouveau en 1848. Les 17 et 18 mai on avait nommé les membres d'une commission de constitution. Cette commission fit un rapport ; et la discussion commencée le 4 septembre se prolongea jusqu'au 23 octobre. Dans la séance du samedi 30 septembre fut discutée la question du mode de renouvellement ; l'art. 29 du projet de la commission était ainsi conçu : « L'assemblée nationale est élue pour 3 ans et se renouvelle intégralement ». M. Boussi proposa alors un amendement qui donnait à la chambre une durée de 4 ans avec renouvellement par moitié tous les deux ans.

Il invoque l'exemple des Etats-Unis : « Mon amendement, dit-il, n'est pas une invention qui m'appartienne. C'est ce qui se passe aux Etats-Unis ; c'est là un fait d'expérience ». Il lui semble surprenant que la durée de l'assemblée ne soit que de 3 ans, tandis que les pouvoirs du président durent 4 années. Il y voit de graves inconvénients : « Le président de la République est tenu de rendre compte à l'assemblée nationale de l'état de la situation du pays ; il arrivera bien

souvent qu'il rendra compte à une assemblée qui n'aura pas été l'auteur des actes dont il rendra compte et qui ne pourra pas les apprécier ». En outre il lui paraît dangereux de donner à l'exécutif de plus longs pouvoirs qu'au législatif.

Puis il développe quelques-uns des arguments qui ont toujours été des lieux communs dans la bouche des admirateurs du renouvellement partiel : « Quand l'assemblée est renouvelée tous les 4 ans intégralement il en résulte que de nouveaux représentants arrivent tout-à-coup ; que l'esprit de la nouvelle assemblée peut être tout à fait opposé à l'esprit de l'assemblée qui vient de terminer ses travaux ; il peut résulter de là une sorte de révolution morale dans le pays. Remarquez de plus qu'une assemblée nouvelle est tout à fait inhabile aux affaires, qu'elle est tout à fait neuve aux affaires, qu'elle n'a pas les traditions de ce qui s'est passé, tant pour les affaires intérieures que pour les affaires extérieures de la République. Au contraire avec le renouvellement de 2 ans il y aura au moins une partie de l'assemblée qui connaîtra parfaitement le passé, qui en aura les traditions ; il n'y aura pas discontinuation ».

Cet amendement, pauvrement et mollement défendu du reste par son auteur, ne fut pas adopté. En quelques paroles bien senties le citoyen Laussat en démontra à la chambre l'inutilité et les dangers.

« Je ne comprends pas, dit-il, comment en adoptant

des institutions républicaines, on voudrait restreindre l'émission de la volonté et de l'opinion publiques par cette espèce de scission qui me semble être un contre sens républicain. Et en effet, pourquoi en général rapproche-t-on le renouvellement des assemblées élues par le peuple ? C'est parce qu'on veut connaître toujours et saisir positivement qu'elle est l'opinion du moment ».

Un autre amendement dû à M. Dérodé et qui demandait le renouvellement tous les ans par tiers n'eut pas plus de succès, et fut retiré par son auteur.

La Constituante adopta donc le renouvellement intégral, et l'article 31 de la constitution votée le 4 novem- et proclamée le 12 portait que « l'assemblée nationale est élue pour 3 ans et se renouvelle intégralement.

La Constituante se sépara à la fin du mois de mai 1849 ; dès le 13 mai la nouvelle assemblée avait été nommée. Elle dura jusqu'au coup d'Etat ; le 2 décembre 1851, les députés trouvèrent fermées les portes du Palais Bourbon ; ils se réunirent à la mairie du X^e^ arrondissement et prononcèrent la déchéance du président, mais furent bientôt dispersés par la force armée.

Le décret-loi du 2 février 1852 qui suivit la proclamation de la nouvelle constitution, décida que les députés seraient élus au scrutin uninominal pour 6 ans. Les premières élections eurent lieu les 28 et 29 février et grâce à la candidature officielle assurèrent le triomphe des amis du président ; c'est à peine si trois ou

quatre républicains parmi lesquels Cavaignac et Carnot furent élus, et encore ils ne purent siéger par suite de leur refus de prêter serment de fidélité. Cette Chambre de 1852 rappela par sa docilité et son effacement devant l'exécutif, les Assemblées du Premier empire : « Renoncez, disait paternellement le *Constitutionnel* aux députés, renoncez à chercher l'influence que vous aviez sous le régime parlementaire; acceptez une situation modeste et occupée ; renoncez au fracas de ces séances théâtrales, où l'on parlait pour des femmes oisives, pour des clubs, pour des cafés, pour des journaux, pour son ambition, pour sa vanité ,pour sa haine, pour sa vengeance ». Les députés suivirent ces conseils à la lettre ; un seul M. de Montalembert protesta contre la tyrannie de l'usurpateur ; mais que pouvait l'éloquence d'un seul homme jaloux de son indépendance au milieu de la torpeur et de l'indifférence coupable du troupeau d'esclaves qui censément représentait le peuple français !

Une telle Chambre c'était pour l'empereur la sécurité absolue pendant six ans. Mais en 1857 il fallut de nouveau consulter la nation, procéder au renouvellement du Corps législatif élu en 1852, il avait donné de telles preuves de dévouement que le ministre de l'intérieur M. Billault déclara que : « sauf quelques exceptions commandées par des nécessités spéciales le gouvernement considérait comme juste et politique de présenter à la réélection tous les membres d'une assemblée qui

avait si bien secondé l'empereur et servi le pays ».

La candidature officielle se pratiqua avec cynisme ; l'empereur intervint parfois personnellement et il écrivait à certains candidats : « J'ai décidé que vous serez le candidat du gouvernement ». Aussi les électeurs éclairés par les affiches blanches et dirigés avec ensemble par les maires et les préfets « consacrèrent une fois de plus leur étroite union avec la politique impériale » et envoyèrent au Corps législatif 260 serviteurs de l'empereur.

L'opposition gagna cependant quelques sièges ; en 1852 trois de ses candidats seulement avaient été élus ; en 1857 il y en eut 7 : Cavaignac, Carnot, Goudchaux, Curé, Darimon, Emile Ollivier et Henon. Cavaignac mourut presque ausssitôt, Carnot et Goudchaux refusèrent de prêter serment ; mais quelques mois après deux nouveaux élus, Jules Favre et Picard vinrent renforcer l'opposition ; ils formèrent avec Darimon, Henon, Emile Ollivier, le fameux groupe des cinq qui, par sa lutte courageuse contre les abus de l'empire, devait redonner un peu de vie à l'Assemblée et rehausser son prestige affaibli.

Six ans plus tard, en 1863, on procéda à un second renouvellement du Corps législatif ; depuis 1857 le pays avait pris conscience de lui-même ; il pensa qu'il avait le droit et le devoir de manifester sa liberté d'opinion qu'il avait abdiquée aux élections précédentes ; il jugea que la qualité de candidat officiel n'était pas

un brevet de capacité qui dispensait de toute autre vertu ; et malgré toutes les manœuvres du gouvernement des préfets et des maires, malgré la pression éhontée exercée sur les électeurs par les fonctionnaires de tout ordre et de tout grade, trente-cinq opposants furent élus et vinrent grossir l'ancien groupe des cinq sur les bancs du Palais-Bourbon.

Le renouvellement intégral commençait son œuvre ; il la compléta en 1869 ; non seulement Paris mais beaucoup de départements se prononcèrent contre l'Empire; ses plus fougueux adversaires, Bancel et Gambetta furent élus. Cette consultation générale de la Nation permit de se rendre compte de ses nouvelles tendances qu'un renouvellement partiel de l'Assemblée eut peut-être longtemps laissées fort incertaines.

Le renouvellement intégral pratiqué sous l'Empire mit donc en lumière d'une façon progressive le désaccord toujours plus accentué qui s'affirmait entre l'Empereur et le pays ; l'Empire croula en 1870 et si la responsabilité en incombe surtout à ses propres fautes, une grande part en revient au renouvellement intégral qui avait permis l'année précédente à l'opinion publique de manifester sa désapprobation et d'indiquer ses aspirations nouvelles vers un régime plus libéral, absolument en opposition avec le principe d'autorité qui constituait le fonds même du gouvernement Impérial.

L'Assemblée Nationale et la Constitution de 1875.

Pour la troisième fois, après les évènements de 1870,

la République fut proclamée en France. La troisième République allait-elle faire comme ses devancières et se terminer par la dictature? On put craindre tout au moins qu'elle n'aboutît à une restauration monarchique. Les élections de février 1871 faites surtout en vue de la conclusion de la paix avaient amené à l'Assemblée Nationale 450 monarchistes contre 250 républicains. Or n'était-il pas à craindre qu'une telle Assemblée qui bientôt allait s'arroger le pouvoir constituant n'imposât un régime monarchique à la France républicaine.

République ou monarchie, telle fut pendant 4 ans la question capitale qui passionna l'opinion publique. A côté d'elle vinrent se grouper d'autres problèmes qui donnèrent lieu à de vives polémiques entre les publicistes de l'époque. Fallait-il créer une ou deux Assemblées ? Quel mode de renouvellement convenait-il d'adopter pour chacune d'elles, tels étaient les deux points essentiels dont on cherchait la meilleure solution.

Bien des projets furent présentés à l'Assemblée, bien des discussions eurent lieu dans la presse, avant que les lois de 1875 ne vinssent mettre un terme à l'agitation des esprits.

Dès le 2 septembre 1871, dans une proposition sur les élections des députés à l'Assemblée Nationale, MM. Ch. Rolland et Jozon demandaient le renouvellement par tiers tous les 3 ans.

Art. 6. — Les représentants sont élus pour 3 ans. L'Assemblée est renouvelée par tiers. L'ordre des

renouvellements est déterminé par le sort, mais de manière que l'élection des députés dans chaque département, même partagé en plusieurs collèges électoraux, ait lieu la même année.

Art. 7. — Le renouvellement partiel de l'assemblée a lieu chaque année le premier dimanche de mai. Les électeurs de chacun des collèges qui doivent, cette année là, nommer leurs représentants sont convoqués de plein droit pour ce jour aux lieux ordinaires du vote ».

Le 11 septembre, une seconde proposition ayant également pour but l'établissement du renouvellement partiel fut déposée par MM. Humbert, Levêque et Denfert-Rochereau. Le renouvellement aurait eu lieu non plus par tiers mais par cinquième :

Art. 1. — L'Assemblée est permanente et se renouvelle par cinquième.

Art. 2. — Les départements sont classés en 5 séries de manière que 2 départements limitrophes n'aient pas à faire d'élection la même année.

Art. 3. — Les élections se feront conformément aux dispositions de la loi électorale en vigueur. Elles auront lieu le deuxième dimanche de février de chaque année, à partir de 1872, dans l'une des 5 séries déterminées par l'article 2. Un tirage au sort de l'un des numéros des séries, fait en séance publique par le bureau de l'Assemblée Nationale déterminera la série qui doit sortir la première.

Il était déjà question à cette époque de la dissolution de l'Assemblée Nationale ; ce qui faisait dire aux auteurs du projet dans l'exposé des motifs :

« Un certain nombre de pétitions déjà déposées sur le bureau réclament la dissolution de l'Assemblée.

L'une des causes, et peut-être la plus active de ce mouvement c'est l'incertitude qui existe sur la durée de nos pouvoirs. Les citoyens qui blâment les tendances et les actes de la majorité semblent craindre que l'Assemblée ne se perpétue, et cette crainte produit une certaine inquiétude que tout le monde, majorité comme minorité, a intérêt à faire cesser en définissant les conditions du renouvellement de la représentation nationale.

Ce projet fut renvoyé à la septième commission et M. Princeteau nommé rapporteur y répondit le 20 février 1872 : « Nous ne sommes pas, dit-il, dans la nécessité d'une option immédiate entre le renouvellement intégral et le renouvellement partiel puisque par un vote solennel (proposition Rivet) l'Assemblée s'est déclarée constituante ».

Un autre projet dû à M. Guibal et qui se basait sur le renouvellement par moitié tous les deux ans, eut le même sort que ses devanciers. Il prenait comme point de départ les considérations suivantes :

« Attendu qu'il y a avantage pour l'Assemblée et la nation à rester en communion d'idées et d'aspirations, ce qui ne peut avoir lieu que par le renouvellement fréquent de la représentation nationale.

Attendu que, lorsque l'Assemblée et le pays se sont éloignés l'un de l'autre par suite d'évènements imprévus ou par des courants nettement accusés dans l'opinion publique, il y a nécessairement une secousse à l'époque où le renouvellement intégral doit avoir lieu.

Attendu que,pour éviter à la fois ce moment d'indécision, cette lacune dans l'exercice du pouvoir souverain, et les profondes divisions politiques qui peuvent s'établir entre les électeurs et les élus, le renouvellement partiel de l'Assemblée est la seule disposition efficace :

Art. 1. — L'Assemblée Nationale est déclarée permanente.

Art. 2. — Elle sera renouvelée par moitié tous les 2 ans.

Art. 3. — Le tirage au sort désignera les députés qui feront partie de la première moitié sortante. Ce tirage se fera de manière à renouveler la moitié des députés dans chaque département.

Les dispositions ci-dessus seront applicables à l'Assemblée actuelle. Le premier renouvellement par moitié avait lieu le premier dimanche après le 8 février 1873 ».

Cette proposition eut le sort des précédentes. Ces échecs successifs ne découragèrent pas les partisans du renouvellement partiel, et dans la session suivante l'un d'eux, M. Destrem tenta un nouvel effort également suivi d'insuccès. La dixième commission d'initia-

tive parlementaire décida que l'assemblée ne devait pas prendre la proposition en considération, et le rapporteur M. Merveilleux-Duvigneaux motivait ainsi cette décision : « Dès le mois de septembre dernier deux propositions émanées, l'une de l'honorable M. Guibal, l'autre de M. le colonel Denfert-Rochereau et de plusieurs de ses collègues, ont soumis à votre examen un système ayant pour objet de combiner avec le principe de permanence de l'assemblée celui de son renouvellement soit par moitié, soit par cinquième. De là surgit dans le sein de la nouvelle commission l'idée de savoir s'il convenait de s'occuper de nouveau d'une question qui avait déjà été l'objet d'un examen approfondi. Ce doute ne fut pas partagé par la majorité des membres. Ils ont considéré comme un devoir de ne point passer sous silence leur adhésion raisonnée aux conclusions du rapport présenté le 25 février sur la question du renouvellement partiel, par notre honorable collègue M. Princeteau. Cette adhésion, nous devons le dire, s'est traduite parmi nous par un vote presque unanime que des motifs d'ordre divers ont d'ailleurs contribué à déterminer. Logiquement inadmissible pour les partisans de la dissolution immédiate et intégrale de l'assemblée, le système des réélections successives a paru d'un autre côté à la plupart de nos collègues tendre au dangereux résultat d'entretenir au sein du Corps électoral une agitation permanente et stérile, sans permettre jamais à la pensée publique de

s'affirmer en même temps sur tous les points du territoire en présence des mêmes faits ».

Toutes les tentatives de renouvellement partiel échouèrent donc devant la résistance de l'Assemblée nationale. Le renouvellement partiel était pourtant défendu non seulement par certains membres de la Chambre, mais aussi par d'éminents publicistes. L'un d'eux M. de Laveleye n'écrivait-il pas dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1er novembre 1871 : « Je pense que, dans un pays qui a traversé autant de crises que la France, le renouvellement partiel est préférable ; voici pourquoi : dans une Chambre qui se renouvelle par moitié un certain esprit de tradition se conserve. Les anciens le maintiennent et agissent sur les nouveaux venus. Il n'y a point de changement brusque ; or, la politique pas plus que la nature n'aime les soubresauts... En second lieu, avec le renouvellement partiel, l'agitation électorale n'embrasse pas tout le pays... Les élections partielles sont un avertissement, les élections générales sont fréquemment toute une révolution. La république doit éviter avant tout ce qui peut provoquer une agitation générale et profonde, car le pays ne le supporterait pas ».

Le renouvellement intégral avait cependant aussi pour lui d'éminents défenseurs. En mai 1872, M. de Castellane faisait paraître son ouvrage sur l'organisation du suffrage universel. Il y traitait longuement du renouvellement des assemblées et se prononçait fran-

chement pour le renouvellement intégral (1). M. Eugène Dufeuille dans un article du *Journal des débats* à la date du 11 mars 1872 donnait l'analyse détaillée du livre de M. de Castellane et accordait une importance prépondérante au chapitre consacré au mode de renouvellement puisqu'il le citait en entier. On y remarquait les considérations suivantes : « Le renouvellement partiel appliqué sous un tel régime (le régime républicain) nous paraît devoir amener fatalement l'extinction des libertés publiques et le triomphe du despotisme ; soit le despotisme de l'assemblée si elle régnait en souveraine ; soit celui du pouvoir exécutif s'il vient à l'emporter sur elle. C'était l'opinion de M. de Beauvoir lorsqu'il disait en 1824 : Le renouvellement partiel a été inventé par la tyrannie ; et qu'il en apportait comme preuve la constitution de l'an III sous la Convention et la constitution de l'an VIII sous Bonaparte. Le renouvellement partiel était nécessaire à la première pour retarder l'impulsion de l'opinion publique qui précipitait sa chute, utile au second qui, ne voulant offrir au peuple français que le simulacre des libertés publiques, faisait élire par un Sénat payé pour ne rien faire une assemblée payée pour ne rien dire..... Avec l'organisation du pouvoir exécutif tel que l'a créé la loi du 31 août 1871 (loi Rivet) on peut affirmer sans témérité que le pouvoir exécutif trouverait dans le renouvelle-

1. Castellane. *Essai sur l'organisation du suffrage universel.* Chap. 9, pages 185 et suiv.

ment partiel un sûr moyen de prendre de plus en plus une place prépondérante et, finalement, de peser de tout son poids sur les destinées de la France ». Puis M. de Castellane énumère tous les inconvénients du renouvellement partiel et leur oppose les avantages qui, selon lui, témoignent en faveur du renouvellement intégral Il termine enfin par l'historique de la question et montre les résultats fâcheux des élections partielles sous le Directoire et la Restauration.

Le mois suivant, en avril 1872, le marquis de Noailles, en réponse à ces critiques, faisait paraître dans la *Revue universelle* un article où il considérait le renouvellement partiel comme digne de prendre place dans notre régime électoral (1). Après avoir invoqué l'exemple des Etats-Unis et essayé de prouver la nécessité d'une seconde Chambre, il poursuit en ces termes : « Quelque effort qu'on fasse, la seconde Chambre n'aura jamais chez nous la prépondérance du Sénat des Etats-Unis, et l'autorité morale appartiendra toujours à la Chambre des représentants directement élue par le suffrage universel. C'est donc la Chambre directement élue qui devra être permanente et se renouveler partiellement, grâce à des élections qui pourraient être annuelles et se faire par cinquième, tandis que l'autre Chambre se renouvellerait également à certaines périodes, tous les trois ou quatre ans par exemple.

1. *Revue universelle*, 2 avril 1872, page 320.

Les monarchistes prétendent qu'en dérangeant trop fréquemment l'équilibre d'une assemblée en empêchant la majorité de s'asseoir, il (le renouvellement partiel) trouble la marche du gouvernement et rend la politique incertaine ; qu'en outre il jette le pays dans des agitations électorales trop répétées. En un mot ils ne le trouvent pas assez conservateur tandis que de leur côté les démocrates ne le trouvent pas assez démocratique....

Le but que tout le monde doit vouloir atteindre c'est une forme de gouvernement stable qui nous donne la liberté. La monarchie porte en elle-même un élément de stabilité ; c'est le pouvoir royal héréditaire ; mais la république n'a aucun élément stable ; il peut donc, par les institutions, en créer de factices. Or le renouvellement intégral c'est chaque fois la possibilité d'une révolution ; c'est une irrésistible tentation pour les partis, c'est dans le pays une agitation profonde. Au contraire les élections partielles modifient l'assemblée insensiblement et ne risquent point de précipiter le pays en un seul jour d'une extrémité dans l'autre.

Le système du renouvellement partiel est donc conservateur, il est aussi démocratique. Il est beaucoup plus démocratique de faire intervenir les électeurs tous les ans dans la constitution du pouvoir législatif que de ne leur accorder ce droit que tous les 5 ans. Le peuple a l'avantage de faire entendre sa voix chaque année, de rectifier ce qui lui déplait, de compléter son œuvre en fortifiant une majorité qu'il approuve. Au

contraire avec des élections générales les représentants une fois nommés échappent complètement à l'action du peuple. *Quis custodiet custodes ?*

Quelques personnes ont proposé d'appliquer aussi à la seconde Chambre le renouvellement partiel. Le renouvellement intégral nous paraît préférable. Le reproche qu'on adresse au renouvellement partiel c'est de ne pas fournir à l'opinion publique une occasion de se manifester dans sa plénitude. Ce reproche est peu fondé, mais il vaut mieux cependant en tenir compte et donner à l'esprit public grâce au renouvellement intégral de la seconde Chambre l'occasion de se manifester. On pourra avoir ainsi ce qu'on appelle des mouvements d'opinion. »

Ainsi M. de Noailles trouve peu fondés les reproches qu'on adresse au renouvellement partiel, et pourtant il a des doutes sur cette affirmation, puisqu'il admet le renouvellement intégral pour l'une des deux assemblées. C'est là, à notre avis, une solution injustifiée ; tenir compte après coup d'un reproche que l'on a qualifié de peu fondé équivaut à reconnaître sa validité. De deux choses l'une, ou le renouvellement partiel est préférable et alors ses qualités doivent être les mêmes pour les deux Chambres, où il est inférieur au renouvellement intégral et alors pourquoi n'appliquer ce dernier qu'à une seule assemblée. Bien plus, si le renouvellement partiel a pour but la stabilité et le maintien des traditions c'est bien plutôt à la seconde Chambre

qu'il est nécessaire. Les partisans des deux Chambres disent que « dans un régime républicain où tous les pouvoirs, même l'exécutif, sont soumis à un renouvellement constant, il faut de toute nécessité qu'il y ait une institution où l'esprit de suite et de tradition puisse se concentrer afin d'exercer son empire sur la marche des affaires » (1). La seconde Chambre semble tout indiquée pour jouer ce rôle ; or ce n'est évidemment pas le renouvellement intégral qui le lui facilitera, qui lui donnera cet esprit de suite,raison de son excistence et de son utilité.

En résumé ce n'est la stabilité ni pour l'une ni pour l'autre Chambre qu'organise le système de M. de Noailles, c'est plutôt le mouvement perpétuel. Les élections tous les 4 ans des Sénateurs combinées avec les élections annuelles des députés ne laisseraient au pays ni trève ni repos, elles y entretiendraient une agitation continuelle. Agitation restreinte, dit-on, puisqu'elle serait circonscrite à certains points du territoire ; cette constatation est subtile : de deux choses l'une : ou bien cette agitation serait salutaire, et alors pourquoi la restreindre, ou elle sera mauvaise et sa localisation n'en diminuera pas les pernicieux effets : *gutta cavat lapidem non vi sed sœpe cadendo.*

A la même époque M. Franck, de l'Institut, dans une leçon de son cours de droit naturel et de droit des

1. E. de Laveleye *Essai sur les formes du gouvernement.*

gens au collège de France (1), se montre comme M. de Noailles apologiste convaincu du renouvellement partiel; il l'admet cependant, à la différence de M. de Noailles, non pour la Chambre basse mais pour la seconde Chambre : « L'assemblée qui représente l'esprit général de la nation, les opinions du moment, le mouvement actuel de l'esprit public, a besoin d'une rénovation intégrale à chaque période de trois ou quatre ans. Mais, quand cette assemblée se renouvelle, il faut qu'elle se renouvelle intégralement; s'il n'en était pas ainsi, ceux qui restent se trouveraient en désaccord avec ceux qui arrivent. Ceux qui arrivent pourraient différer complètement par leurs opinions de ceux qui ont été nommés dans la période précédente. Il y a là un danger considérable qu'il faut prévenir. Il ne faut pas que la paix publique soit menacée dans le sein même de l'un des corps qui représentent le pouvoir législatif.

Mais il n'en est pas de même de l'autre assemblée. Les intérêts généraux de la société ne changent pas aussi vite ni aussi complètement que ses idées ou ses passions. Le corps qui représente ces intérêts ne saurait donc être soumis périodiquement à une rénovation totale. Seulement, comme les personnes vieillissent et s'usent, une nomination à vie ou à trop long terme aurait aussi des dangers. On pourrait donc se contenter d'une rénovation par tiers tous les deux ou trois

1. Publiée par Elie Delarue, page 34.

ans et l'on aurait ainsi en permanence une assemblée imposante d'une autorité incontestée ».

En octobre 1872 le livre de M. Edgar Quinet (*La République. Conditiod, de la régénération de la France*) vient de nouveau passionner les esprits au sujet du mode de renouvellement et divise les journaux en deux camps qui engagent entre eux de vives polémiques. M. Edgar Quinet se déclare avec raison partisan du renouvellement intégral. On lit dans la préface de son ouvrage: « Avec le renouvellement des assemblées on joue avec l'opinion ; on ôte à l'élection son sens qui est d'agir sur la majorité et par elle sur les lois. Vous interrogez la nation et sa réponse est comme si elle n'était pas. Vous produisez un mouvement qui ne peut aboutir. L'élection devient une cause sans effet. A un grand mal vous apportez un remède impuissant. On agite sans agir. Plus le mal est flagrant plus on se garde de le guérir ».

Les journaux apprécièrent différemment le livre de M. Edgard Quinet. Le *Temps*, le *Soir*, le *National* se déclarèrent contre lui. Le *Temps*, du mercredi 30 octobre 1872, en fit une critique assez acerbe. M. Quinet avait écrit que le renouvellement partiel pouvait convenir à une nation prospère qui ne revouvelait pas ses anciennes lois, mais non à une nation qu'il s'agissait de tirer de l'abîme. Le *Temps* se déclare d'un avis opposé; il pense qu'un Etat bien assis est plus capable de supporter l'agitation populaire qu'un état en train de se

reconstituer. Interprêtant ensuite cette exclamation de M. Quinet « Quoi une chance si prolongée laissée au mal ! » Le mal, dit-il, est l'Assemblée actuelle ; par opposition le bien serait l'Assemblée future ; et comme le *Temps* n'est pas un journal disolutionniste, il loue le zèle et la capacité des membres de l'Assemblée Nationale.

La question de la dissolution était en effet intimement liée alors à la question de renouvellement. Nous en avons la preuve dans ces quelques lignes empruntées à un journal de l'époque l'*Avenir National* :

« L'Assemblée de Versailles peut-elle faire une constitution ? Non. Le renouvellement partiel serait-il le signal d'une dissolution ? Oui. Donc nous demandons le renouvellement partiel, pour assurer une dissolution ».

L'*Avenir National* réclamait donc le renouvellement partiel comme mesure empirique. Le *National* le recommandait au contraire à la fois aux points de vue théorique et pratique. Il était aussi d'avis que la Chambre telle qu'elle était composée n'avait pas le pouvoir constituant ; mais au lieu de demander franchement la dissolution, comme le *Rappel*, le *Radical*, la *République francaise*, il préférait se borner à demander le renouvellement partiel qui serait, suivant lui, un moyen de faire durer la république sans cependant lui donner une constitution : « Le renouvellement partiel qui doit faire partie dorénavant du mouvement normal et régulier des institutions républicaines doit

se faire sans trouble et sans secousse, et c'est pourbuoi nous demandons qu'une partie seulement de l'assemblée soit forcée pour cette fois de se représenter devant les électeurs. Nous avons, d'ailleurs, à en juger par les sentiments qui se manifestent de toutes parts, que cette partie renouvelée, jointe aux éléments républicains qui y existent déjà, constituera dans l'Assemblée une majorité républicaine tellement compacte qu'elle nous paraît suffisante, parce qu'elle pourra imposer silence à toutes les intrigues monarchiques qui aujourd'hui irritent à si juste titre le pays contre une partie de ses mandataires ».

Le *National* pense que des élections générales faussées par les intrigues monarchiques pourraient avoir une teinte trop accentuée. En réalité ce qu'il cherche dans les élections c'est le triomphe de ses opinions et non la manifestation sincère de la volonté populaire. Aussi s'attira-t-il cette réponse méritée de la *Gazette de France* : « Nous ferons observer au *National* qu'après avoir déclaré que l'Assemblée ne représente plus le pays il n'a pas à s'occuper si les élections amèneront ou non ses amis au pouvoir. Il doit faire appel aux électeurs qui sont, d'après la théorie républicaine, les seuls souverains » (1).

Ni la dissolution ni le renouvellement partiel ne devaient triompher. D'ailleurs l'application de ce dernier

1. *Gazette de France*, 19 avril 1873.

à l'assemblée existante eût soulevé bien des difficultés. Comment aurait-on procédé au renouvellement par tiers, comment aurait-on fait le tirage entre ceux qui devaient sortir et ceux qui devaient rester ? Comment, lorsque des députés avaient tous été élus au même titre et pour un même temps, aurait-on signifié aux uns que leur mandat était expiré tandis que les autres auraient conservé la jouissance du leur ? Aurait-on procédé par un tirage au sort entre les départements ou par un tirage entre les députés d'un même département? Cette dernière solution eût amené ce résultat que les nouveaux élus auraient été les vrais représentants du département au détriment des élus de février 1871. Si d'autre part l'élimination eût porté sur les départements, comment aurait-on fait consentir les deux tiers de la France à accepter un état d'infériorité alors que les plus graves questions politiques, commerciales, militaires et financières allaient s'agiter ? Supposons que dans une question importante les nouveaux venus eussent voté dans un sens et l'ancienne majorité dans l'autre, l'autorité morale et la véritable affirmation des volontés de la France aurait été sans nul doute du côté des premiers.

Tel était l'avis de Louis Blanc lorsqu'il écrivait dans le *Rappel* du jeudi 31 octobre 1872 : « Le renouvellement partiel aurait pour résultat d'imposer plus longtemps au suffrage universel une majorité à laquelle il fait peur, de ménager à tels ou tels représentants la chance de

voir ajourner l'arrêt dont le prochain scrutin le menace et d'accoupler en quelque sorte le définitif au provisoire. Mais, grâce au ciel, c'est de tout autre chose qu'il s'agit. Il s'agit de remplacer un mandat contesté par un mandat incontestable, de provoquer une décision solennelle qui mette en pleine lumière ce que la nation veut et ce qu'elle ne veut point ; il s'agit de faire parler le suffrage universel d'un bout à l'autre de la France pour que sa grande voix étouffe les clameurs discordantes de tant de partis qui se livrent bataille en son nom. Il s'agit d'avoir une assemblée qui soit certaine de représenter le pays et qui puise dans cette certitude la force d'accomplir sa mission ».

La Constitution de 1875.

La loi du 13 mars 1873 ordonna au gouvernement de présenter un projet de constitution et de loi électorale. Le gouvernement obéit à cette injonction le 20 mai de la même année. C'est le projet Dufaure. Peu de jours après le gouvernement tomba, et il est probable que le projet qu'il avait présenté ne fut pas étranger à sa chute. Ce projet était donc appelé à disparaître.

Le 20 novembre 1873, l'Assemblée voulant enfin créer des institutions, ordonna la nomination d'une commission dans les trois jours, pour procéder à l'examen des lois constitutionnelles. Son président et rap-

porteur, M. Batbie présenta un rapport au mois de mars 1874. La discussion commencée en juin, aboutit à la loi du 25 février 1875. Le 30 janvier, sur la proposition de M. Wallon, on avait adopté le régime républicain.

CHAPITRE I

Le Sénat.

Les dispositions concernant la durée et le mode de renouvellement du Sénat se trouvent dans la constitution elle-même; pour la chambre elles sont renfermées dans la loi organique du 30 novembre 1875.

Dès le 4 avril 1873, une proposition de loi relative à la création d'une seconde Chambre avait été déposée par M. Batbie. Elle adoptait le renouvellement partiel dans son article 7 ainsi conçu :

Art. 7.— Les Sénateurs sont nommés pour une durée double de la durée du mandat des députés et ils seront renouvelés par moitié dans tous les départements au milieu de la première période de leur mandat (1).

Un second projet fut présenté par M. Dufaure le 19 mai 1873. Il proposa le terme de 10 ans avec renouvellement par cinquième, tous les deux ans (art. 3) ; un

1. *J. Officiel*, 14 mai. Annexe 1769.

troisième, par M. le duc de Broglie, le 15 mai 1874. Ce dernier portait :

Art. 15. — Les membres du grand conseil, élus par les départements ne seront pas soumis à réélection avant sept ans. Les membres nommés par le président sont inamovibles.

La commission des lois constitutionnelles ne se rallia à aucun de ces projets. « La majorité de la commission, dit M. Antonin Lefèvre-Pontalis, rapporteur, a donné aux sénateurs élus un mandat qui peut être prolongé pendant neuf ans, le Sénat ne devant être renouvelé que par tiers tous les trois ans (1) ». L'article 10, du projet fixant à 9 ans, la durée du pouvoir des sénateurs fut accepté sans débat dans la séance du 12 février 1875, et la loi sur l'organisation et les attributions du Sénat fut définitivement votée le 24 février.

On avait voulu en créant une seconde Chambre, établir un organe modérateur, un élément stable dans la constitution. Pour cela, on avait assuré aux sénateurs, une durée de pouvoirs très longue, et on leur avait évité les brusques à-coups des élections générales, en instituant le renouvellement partiel. Il semble que cela eût dû suffire, cependant on alla plus loin : à côté des sénateurs élus, on créa soixante-quinze sénateurs, qui, semblables aux pairs des régimes monarchiques,

1. *J. Officiel*, 22 déc. 1874. Annexe 2680.

devaient être nommés par le chef de l'Etat. Bien plus, on leur donna le privilège de l'inamovibilité sous prétexte qu'elle était nécessaire pour assurer au Sénat « la perpétuité des traditions, dont aucun gouvernement ne peut se passer », et pour donner une sauvegarde « aux intérêts intérieurs et surtout aux intérêts extérieurs du pays ».

Quoi d'étonnant dès lors que Gambetta, après avoir loué devant ses électeurs de Belleville l'institution du Sénat, après avoir pensé comme M. Thiers, qu'un grand État se passe très bien d'un roi, mais jamais d'un Sénat, après avoir qualifié ce corps de grand conseil des communes de France, n'ait éprouvé ensuite un moment d'hésitation et de crainte et se soit écrié : « Dans le Sénat, il faut s'y attendre, on aura tous groupés, tous réunis, les représentants des vieux abus et des vieux systèmes, absolument hostiles aux idées modernes et rêvant de se servir de ce Sénat comme d'un point d'appui pour tenir en échec le parti républicain, pour solliciter peut-être le chef du pouvoir exécutif de s'appuyer sur eux sous prétexte que le grand âge est la garantie du bonheur et de la sagesse, que l'habitude est la meilleure des conseillères, et que la routine n'a jamais perdu personne (1) ».

Le rapporteur de la loi, M. Lefèvre-Pontalis, pensait que l'inamovibilité était nécessaire pour assurer aux

1. Gambetta. Discours prononcé à Belleville le 23 avril 1875.

75 sénateurs qui seraient choisis, soit par l'assemblée nationale, soit par le président, soit par le Sénat lui-même l'indépendance dont ils avaient besoin : « Leur refuser cette inamovibilité ce serait les réduire à une situation subalterne ». Ils pourraient, lui semble-t-il, subordonner leurs votes à des calculs de réélection ; en tout cas ils ne manqueraient pas d'en être soupçonnés au détriment de leur autorité. « Nous n'avons pus voulu les réduire à l'obligation de plaire, qui serait une condition de servitude ».

L'assemblée nationale qui, malgré son vote du 30 janvier précédent en faveur de la république, était composée de nombreux éléments monarchiques et ne demandait qu'à établir les institutions les plus conservatrices, se rallia aisément à l'idée des 75 inamovibles et approuva sur ce sujet les conclusions du rapporteur. Mais c'était là un vote de principe qui ne suffisait pas ; il fallait maintenant décider qui nommerait les 75 inamovibles. Accorderait-on cette prérogative au président de la république ou à l'assemblée nationale. Le chef de l'Etat fut d'abord désigné ; mais il s'éleva des difficultés ; et Mac Mahon renonça à son droit en même temps que le Corps législatif renonçait à la nomination des conseillers d'Etat. Les inamovibles furent donc élus par l'assemblée à la majorité absolue, ce qui fit dire avec juste raison à M. le marquis de Castellane : « L'assemblée nationale va être appelée à nommer 75 sénateurs ; il n'y a pas de jour où, soit à cette

tribune, soit dans les journaux dévoués à votre cause, vous ne proclamiez que cette assemblée est une assemblée vieillie, qui, à aucun degré, ne représente le pays. S'il en est ainsi, quelle plus grave atteinte peut-on porter au suffrage universel que de confier à ses membres le soin de choisir un cinquième des sénateurs, lesquels, par surcroit, seront inamovibles et par conséquent perpétueront dans le Sénat futur l'esprit de cette même assemblée ».

Ces paroles ne furent pas écoutées et l'assemblée persista dans sa résolution de nommer elle-même les inamovibles. Une dernière question restait à résoudre : comment serait-il pourvu au remplacement de ces inamovibles quand un siège deviendrait vacant par suite du décès de l'un d'eux. Le Sénat lui-même fut chargé de ce soin : c'était le renouvellement par coaptation, renouvellement qui, du reste, avait été proposé pour le Sénat dans son ensemble par un membre de l'assemblée nationale, M. le comte de Chambrun. Son projet attribuait à tous les membres du Sénat l'inamovibilité et lui donnait le droit de se recruter lui-même à chaque vacance sur présentations faites par le président la République. Ce système, d'après M. de Chambrun, aurait eu l'avantage «de faire tenir le Sénat debout par sa propre consistance et par son propre poids ». L'assemblée s'en inspira partiellement en décidant le renouvellement par cooptation des 75 inamovibles.

Ce mode de renouvellement a disparu depuis 1884.

On a uniformisé l'élection des sénateurs; les inamovibles existants ont été maintenus; mais aujourd'hui un sénateur inamovible décédé est remplacé par un sénateur pris dans un département. La loi de 1884 a fixé le nombre des sénateurs par département; et l'attribution des sièges se fait à chaque vacance par un tirage au sort entre les départements incomplets.

La loi du 24 février 1875 avait fixé à 300 le nombre des membres du Sénat, d'abord les 75 inamovibles, puis 225 nommés par un corps électoral spécial composé de délégués des conseils municipaux et d'électeurs de droit, c'est-à-dire les députés, conseillers généraux et conseillers d'arrondissement. Ces 225 sénateurs étaient élus pour 9 ans et devaient se renouveler par tiers tous les trois ans. Les dispositions consacrées par l'article 6 étaient complétées ainsi qu'il suit :

« Au début de la première session les départements seront divisés en trois séries contenant chacune un égal nombre de sénateurs. Il sera procédé par la voie du tirage au sort à la désignation des séries qui devront être renouvelées à l'expiration de la première et de la deuxième période triennale ».

Le 15 mars 1876, une commission fut nommée par le Sénat pour classer les départements; elle le fit par ordre alphabétique. La série A comprit les département de l'Ain au Gard, Alger, la Guadeloupe et la Réunion. La série B ceux de la Haute-Garonne à l'Oise,

Constantine et la Martinique. La série C ceux de l'Orne à l'Yonne, Oran et l'Inde.

Le rapport de la Commission fut présenté le 21 et adopté le 23 mars. On procéda au tirage au sort. La série E fut désignée la première, puis la série C, puis la série A.

Les élections sénatoriales avaient eu lieu le 30 janvier 1876 ; la série B devait donc être renouvelée en janvier 1879. Mais à la fin de 1878, une polémique assez vive s'engagea au sujet de ce renouvellement. On se demandait si les trois ans devaient se calculer par session ou date pour date. Les publicistes de la droite, pour prolonger l'existence d'une assemblée où ils avaient la majorité, prétendaient que la convocation des électeurs sénatoriaux ne pouvait pas être faite avant le 5 janvier 1879, date de l'expiration des pouvoirs de la première série renouvelable. Comme un délai de six semaines doit s'écouler entre la convocation des conseils municipaux et l'élection des délégués et un délai d'un mois entre l'élection des délégués et l'élection sénatoriale, cette ingénieuse procédure aurait fait vivre dix ou onze semaines de plus les sénateurs soumis au renouvellement. Le 8 juin 1878, M. Delsol interpella le gouvernement sur l'époque de la Convocation des électeurs sénatoriaux. M. Dufaure président du Conseil lui répondit :

« Nous ne pouvons sous aucun rapport nous engager relativement à l'époque où nous croirons devoir com-

mencer les opérations électorales. La Constitution et la loi pour l'élection des sénateurs ont mis entre les différentes opérations de certains délais qui ne sont que des minima. Nous pouvons trouver un avantage à prendre un délai plus long, et un avantage, quelquefois obligé par des circonstances dont nous sommes les juges, à abréger les délais.

Je sais très bien que nous agirons en cela sous notre responsabilité, vous aurez le droit de nous demander compte ou de la hâte que nous aurons mise à convoquer les conseils municipaux ou des retards que nous aurions apportés à les réunir. Nous savons que le Sénat en particulier, comme le disait M. Delsol, aura une occasion spéciale de le faire, — occasion qui n'appartiendra qu'à lui, quoique nous soyons responsables à l'égard des deux Chambres, — l'occasion que présentera la vérification du pouvoir de ses membres nouvellement élus. Nous nous présenterons à cette époque devant vous et nous serons prêts à justifier ce que nous aurons fait ».

Finalement, un décret du 8 octobre 1878 trancha la question en faveur des jurisconsultes qui estimaient que trois ans étaient trois ans et non pas trois ans et deux mois. Les conseils municipaux furent convoqués pour le 27 octobre, et les collèges sénatoriaux pour le 5 janvier 1879.

En 1881, une nouvelle polémique s'engagea. Mais cette fois, ce furent les jurisconsultes de gauche qui

estimèrent que les trois ans signifiaient en réalité un peu moins de trois ans, par exemple deux ans et un certain nombre de jours. Ils raisonnaient de la façon suivante : en 1879, le premier dimanche de janvier tombait le 5 du mois ; en 1882, le premier dimanche de janvier tombe le premier, c'est-à-dire le jour de l'an. Donc, il y a impossibilité de réunir les délégués un pareil jour, et nécessité de les appeler au chef-lieu de chaque département le 25 décembre. Or le 25 décembre étant, comme chacun sait, le jour de Noël, il faudrait les convoquer pour le 18 décembre, avec l'espoir bien entendu qu'aucune fête ecclésiastique ou autre n'obligerait à choisir une date encore plus rapprochée.

Si l'élection avait eu lieu le 18 décembre on aurait eu deux Sénats : le Sénat renouvelé, et le Sénat de 1879 dont les pouvoirs n'expiraient que le 4 février 1882. C'est ce que voulut éviter le gouvernement. Un décret du 22 octobre convoqua pour le 27 novembre les conseils municipaux et fixa l'élection des sénateurs au dimanche 8 janvier 1882, avant l'ouverture, par conséquent, de la session ordinaire qui s'ouvre de plein droit le second mardi de janvier.

Un troisième renouvellement devait avoir lieu en 1885. Il se posa alors une question nouvelle, celle de savoir si le renouvellement devait précisément avoir lieu avant l'ouverture de la session de janvier. Elle fut agitée à la Chambre le 29 novembre 1884 par M. Raoul Duval et au Sénat par le marquis de Carné et M. Buf-

fet le 8 décembre de la même année. M. de Carné prétendit que seule une loi spéciale pouvait permettre au gouvernement de reculer la date des élections. Le ministre de l'intérieur M. Waldeck-Rousseau lui répondit que le Sénat avait été élu le 30 janvier 1876, que par conséquent, si on calculait d'année à année et de jour à jour, il était incontestable que les sénateurs faisant partie de la série sortante, ayant été élus le 30 janvier, verraient leur mandat expirer à pareille date en 1885. Et il ajoutait :

« Je ne pourrai donc pas répondre à l'honorable marquis de Carné me demandant quel est le jour où devront expirer les pouvoirs des membres du sénat élu en 1875. Si au contraire, il entend que nous violerons la loi pour le motif qu'en ajournant les élections à la fin de janvier par exemple, les pouvoirs de l'assemblée seraient expirés, je lui réponds par cette citation extrêmement topique : alors même que les pouvoirs de la série sortante seraient périmés, nous n'aurions pas violé la loi, puisque le silence de la loi sur ce point est complet, et que, suivant l'opinion admise, on peut faire les élections soit avant, soit après l'expiration du mandat ».

Le troisième renouvellement eut lieu le 25 janvier 1885, le quatrième le 4 décembre 1888 ; le cinquième le 4 janvier 1891 ; les trois derniers en 1894, 1897 et 1900.

CHAPITRE II

La Chambre.

La Constitution n'avait pas décidé quels seraient la durée des pouvoirs et le mode de renouvellement de la Chambre des députés. Ce fut la loi organique du 30 novembre 1875, qui élucida ces deux points.

A la suite de la loi du 25 février la commission des Trente avait donné sa démission. Elle avait été remplacée par une commission nouvelle et ce fut cette dernière qui présenta successivement les projets de loi sur les rapports des pouvoirs pulics (16 juillet 1875), les élections sénatoriales (2 août 1875) et enfin les élections à la Chambre des députés.

La commission se prononça pour le renouvellement intégral tous les quatre ans; et le rapporteur M. de Marcère justifia cette adoption de la manière suivante :

« Nous avons avons adopté le renouvellement intégral ; nous y avons été porté par deux considérations. Dans un gouvernement monarchique le principe du renouvellement partiel se comprend plus aisément. Il

ne présente pas les mêmes inconvénients, les mêmes périls par la raison très simple que l'autorité est permanente dans la personne du roi, qu'elle réside dans un pouvoir fixe et que par conséquent cette fluctuation, ce mouvement, cette mobilité du corps politique qui est placé à côté de la royauté n'a pas les mêmes inconvénients pour le pays. Au contraire l'autorité, le pouvoir étant placés dans l'Assemblée, depuis surtout que vous avez introduit le régime parlementaire pur, il faut donner quelque solidité, quelque stabilité à ce pouvoir, et le mouvement perpétuel qui résulterait des élections partielles annuelles serait absolument contraire à cette stabilité, à cette permanence du pouvoir que nous devons souhaiter par-dessus tout.

Cela seul aurait suffit pour nous faire repousser le renouvellement partiel. Mais nous avons eu pour le faire une autre raison : Je disais que le gouvernement est aujourd'hui placé dans les assemblées. La conséquence est bien aisée à tirer ; pour qu'il y ait un gouvernement dans une assemblée il faut qu'il y ait une majorité ; et il n'y a pas de majorité durable et assurée avec le renouvellement partiel ; car le mouvement qui se fait chaque année ou du moins à des époques périodiques très rapprochées dans le pays et dans le parlement est une cause permanente d'instabilité dans le parlement » (1).

1. Séance du 8 novembre 1875.

Le renouvellement intégral et la durée de quatre ans furent adoptés sans discussion en deuxième lecture dans la séance du 12 novembre 1875 et en troisième lecture le 29 du même mois. La loi dans son ensemble fut promulguée le 30.

La durée de quatre ans, est-elle suffisante pour permettre aux députés de faire œuvre utile, de se livrer a un travail suivi. On a souvent soutenu le contraire : « la première et la seconde année, dit-on, sont des années d'étude et de préparation, la troisième est tellement encombrée qu'on peut à peine s'y diriger ; quant à la quatrième il est de notoriété qu'elle est employée à liquider le plus pressé pour se représenter devant le corps électoral » (1). Une durée plus longue de pouvoirs, cinq années par exemple, donnerait certainement à la Chambre plus d'esprit de suite et d'expérience dans les affaires ; elle présenterait en outre l'immense avantage de rendre moins fréquents les troubles que ramène infailliblement l'ouverture de chaque période électorale. Mais il eût fallu établir cela dès le début ; à l'heure actuelle, il est trop tard, parce que la démocratie a fait de grands progrès depuis 1875, que la tendance de cette démocratie est plutôt de multiplier les élections que de les réduire, et que son idéal paraît être la dépendance absolue de l'élu vis-à-vis de l'électeur.

1. Mérillon : *proposition sur le renouvellement partiel. Journal officiel*, 1 mars 1889. Annexe 8.063.

Les premières élections, en date du 8 mars 1876 furent un succès pour les républicains. Trois cents furent élus et cinquante-six autres vinrent encore renforcer le parti au scrutin de ballottage. Nous ne suivrons pas les progrès de ce parti qui s'affirmèrent constamment depuis cette époqué. Le premier renouvellement qui suivit la dissolution du 16 mai, fut pour lui un triomphe, et si en 1885, grâce au scrutin de liste, les réactionnaires obtinrent une majorité éphémère, leur succès fut de courte durée et les républicains se ressaisirent au renouvellement suivant, le 4 octobre 1889.

Jusqu'en 1893 la Chambre s'était renouvelée régulièrement de 4 ans en 4 ans. Mais à cette époque, la Chambre avant de se séparer proroge, par la loi du 22 juillet, la durée des pouvoirs de la Chambre suivante jusqu'au 31 mai 1898. Cette décision fut adoptée à la suite d'une interpellation de MM. Leydet et Doumer sur les mesures à prendre pour assurer aux hommes appartenant à la classe 1889 l'exercice de leurs droits de citoyens aux élections générales de cette année. Le gouvernement avait l'intention de convoquer les électeurs pour la fin d'août ou le début de septembre. Or si les élections ont lieu à cette époque, dit M. Leydet, 150.000 hommes seront privés de leurs droits de citoyens. Ce n'est plus à vingt-quatre ans qu'ils pourront voter mais à vingt-huit. Me Alicot intervint alors dans la discussion :

Il y a d'abord, dit-il, 150.000 soldats qui ne pourront

prendre part aux élections. Il y a ensuite un plus grand nombre de personnes. (*Voix à gauche : Des baigneurs*).

M. Alicot : Oui, des baigneurs. Je ne parle pas seulement de ceux qui voyagent pour leur agrément, parce que ceux-là peuvent se dispenser de voyager ; mais il y a un grand nombre de personnes qui se déplacent pour des raisons de santé dans le cours du mois d'août. Elles ne pourront probablement pas y aller si elles veulent exercer leur droit électoral (1) ».

Cette intervention de M. Alicot et ces considérations qu'il avait développées furent pour lui le motif du dépôt d'une proposition de loi, tendant à accorder une durée exceptionnelle de quatre ans et demi à la législation suivante, pour éviter le retour des inconvénients signalés en adoptant une époque de l'année plus favorable aux élections.

En faveur de sa proposition il invoqua la tradition. Remontant à l'origine même de la République il rappela que la première constitution républicaine disposait que les élections devaient se faire au printemps. Du reste les premières élections qui suivirent la proclamation de la Constitution de 1875 eurent lieu le 20 février. Ce fut la dissolution du 16 mai 1877 qui changea la date des élections et la reporta au 14 octobre ; et de-

1. Séance du 18 juillet 1893.

puis lors les élections législatives avaient toujours eu lieu à cette époque.

La fixation du mois de mai pour les futures élections était-elle compatible avec le respect de la Constitution? C'est ce que nia M. Sarrien, le rapporteur de la commission chargée d'examiner la proposition de M. Alicot. Aux termes de la loi du 25 février 1875, dit-il, la session ordinaire des Chambres doit avoir une durée minima de cinq mois. Si donc l'on proroge jusqu'au mois de mai 1898 la durée de la Chambre qui va entrer en fonctions, la durée de la dernière session ne sera pas de cinq mois et la constitution sera violée.

Ce reproche était-il fondé ? Non ; c'était, comme le fit remarquer M. Alicot, une pure subtilité juridique. La Chambre élue en 1876 et réunie le 17 mars ne s'était-elle pas séparée à la fin de juillet ? Dès lors elle n'avait pas siégé cinq mois, et en adoptant le système de la commission, la constitution aurait été violée dès son origine. Le véritable but des constituants avait été seulement de protéger la Chambre contre les empiétements du pouvoir exécutif en lui assurant un minimum de cinq mois de session.

Telle fut aussi l'opinion de la majorité de l'assemblée. Le 20 juillet par 322 voix contre 174, elle adopta le texte suivant: « Exceptionnellement les pouvoirs de la prochaine législation dureront jusqu'au 31 mai 1898 ». La loi fut promulguée le 22 juillet.

Les propositions de renouvellement partiel depuis 1875.

Rejeté par la loi du 30 novembre 1875, le renouvellement partiel a encore aujourd'hui ses partisans. Depuis cette époque de nombreuses propositions émanées de l'initiative parlementaire ont demandé son établissement; elles ont fait l'objet de rapports presque toujours favorables de la part des commissions auxquelles elles avaient été soumises ; mais jamais il ne s'est trouvé à la Chambre une majorité pour les approuver. Elles n'ont même pas été discutées et sont tombés lourdement à plat comme des réformes inutiles (1).

La première en date, celle de M. Gustave Rivet, fut présentée le 24 mars 1885, la dernière, celle de M. Alfred Girard le 16 février 1897 (2). Nous n'examinerons pas en détail ces diverses propositions ; nous nous bornerons à étudier la solution que chacune d'elles a donnée à certains points essentiels tels que la durée des pouvoirs, le renouvellement par quart, par tiers ou par moitié, enfin le mode de renouvellement par séries de départements ou par la division de chacun d'eux.

1. Proposition Rivet et Girard, 24 mars 1885. Rapport Jules Carret, 30 mai 1885. *Annexes*, nº 3644,3645, 3772.

2. Proposition : Dupuy et Martimprey, 21 janvier 1886. Colfavru, 29 juin 1886. Mérillon 24 janvier 1888. Rapport André Folliet, 10 octobre 1888. *Annexe* 3063, *J. officiel*, 1er mars 1889.

— Proposition : Rivet et Arène. Rapport Jullien, 12 juillet 1892.

— Proposition : Alfred Girard, 16 février 1897. Rapport André Folliet, 23 mars 1897. *Annexes*, Sénat, nos 38 et 83.

Quant aux raisons invoquées en faveur du renouvellement partiel elles sont toujours les mêmes ; ce sont celles que Royer-Collard développait avec tant de maîtrise sous la Restauration. Elles peuvent se résumer de la façon suivante : nécessité de diminuer les violences des manifestations électorales tout en provoquant des consultations plus fréquentes du suffrage universel ; — nécessité d'assurer plus d'esprit de suite dans le travail parlementaire, de n'en pas interrompre les effets et de permettre aussi des résultats plus fructueux et plus pratiques.

« Avec le renouvellement intégral, dit M. Jules Carret, des commissions ont travaillé des semaines, des mois, des années, elles ont entassé enquêtes sur discussions et rapports sur enquêtes, pour aboutir à quoi ? à voir expirer les pouvoirs de la Chambre sans qu'elles aient pu obtenir la discussion de leurs projets. C'est un immense travail perdu et il n'en reste rien, que des mémoires dont la Chambre suivante, dans sa souveraineté, aura le droit de ne pas tenir plus de compte que s'ils n'existaient pas.

Et M. Emmanuel Arène en 1892 : « Ce qui produit la violence, ce qui donne aux élections générales ce caractère d'acharnement qui les transforme en une sorte de duel à mort entre les partis, c'est ce sentiment, plus apparent que réel, mais qui n'en existe pas moins dans le corps électoral, que tous les quatre ans, à l'époque du renouvellement de la Chambre, c'est la

forme du gouvernement qui est en cause et le sort du régime que l'on joue en une seule journée ».

M. Arène pense que le renouvellement partiel éviterait tout cela. Nous avons déjà démontré l'inanité de ces critiques contre le renouvellement intégral. Et si nous avons fait ces quelques citations, c'est pour montrer que ces critiques ne changent pas avec le temps et que les anciens errements sont toujours repris par des hommes qui les croient utiles au triomphe de leurs idées.

Une question fort importante et qui divise les partisans du renouvellement partiel consiste à décider si les renouvellements seront plus ou moins fréquents et quelle sera la durée des pouvoirs des élus. Toutes les propositions sont d'accord pour étendre le mandat de 4 à 6 années.

« L'augmentation de deux années, dit-on, n'est pas une atteinte au suffrage universel. Sans doute on se rapproche d'autant plus de la souveraineté absolue du suffrage universel qu'on diminue d'avantage la période de temps pour laquelle il s'engage, mais cette vérité en théorie est forcément atteinte, quelle que soit la période adoptée, et si l'on admet que le suffrage universel peut se lier lui-même pendant un jour on doit lui reconnaître le même pouvoir dans la limite des nécessités pratiques du bon gouvernement. Or il est

incontestable que la durée de six années n'a jamais pu être considérée comme excessive » (1).

Mais le mandat de 6 ans étant adopté, la Chambre sera-t-elle renouvelée par tiers ou par moitié. C'est là que les opinions diffèrent. MM. Rivet, Alfred Girard et Dupuy demandent le renouvellement tous les deux ans, MM. Colfavru, Mérillon et Emmanuel Arène tous les trois ans. Les premiers soutenant qu'il est nécessaire que la longue période de six années soit coupée plus fréquemment et que le peuple soit appelé à venir donner à ses mandataires des avis répétés ; ils veulent en quelque sorte une manifestation continuelle de l'opinion publique. Les partisans du renouvellement par moitié répondent en s'appuyant sur des exemples historiques. A leur avis ces exemples démontrent indiscutablement que les consultations trop fréquentes ont toujours eu pour résultat d'énerver en le fatiguant le suffrage universel. D'autre part, disent-ils, par le fait même du morcellement la consultation n'est ni réelle ni pratique. Une partie seulement du territoire se prononce et sa voix ne peut être assez puissante. Au contraire, par le procédé du renouvellement par moitié il est vraisemblable que la pensée du suffrage universel, défendue par une moitié des représentants ne pourra pas être méconnue, étouffée comme il pourrait arriver dans l'autre système.

1. Rapport Folliet, *J. officiel*, 1er mars 1889.

Le renouvellement doit-il se faire par séries de départements ou dans tous les départements simultanément. Les avis diffèrent encore sur ce point. Mais la plupart des propositions admettent le renouvellement par séries de départements par analogie avec les élections sénatoriales.

Les diverses tentatives de restauration du renouvellement partiel ont donc misérablement échoué. C'est que ce renouvellement n'est pas compatible avec la mise en œuvre du régime républicain ; il convient bien mieux au régime monarchique parce que comme lui il représente la perpétuité, parce qu'à côté d'un prince héréditaire, les fractions nouvelles pouvant être considérées comme les héritières de celles qui les ont précédées.

Le renouvellement intégral au contraire c'est l'existence limitée, c'est la consultation régulière de la volonté générale du pays, c'est le respect de cette volonté. Le renouvellement partiel, disait en 1824 M. de Beauvoir, a été inventé par la tyrannie. Les constitutions de l'an III et de l'an VIII en sont des preuves, malheureusement trop vraies. Sous la première il permet aux anciens conventionnels de retarder la marche de l'opinion publique par des coups d'état successifs. Et sous la seconde il fut utile à Bonaparte qui « ne voulant offrir au peuple français que le simulacre des libertés publiques faisait élire par un Sénat payé pour ne rien voir une assemblée payée pour ne rien dire...

Despotisme de l'assemblée ou despotisme du président. Tel est en somme, sous une république, le résultat certain et inévitable du renouvellement partiel (1).

1. De Castellane. *Organisation du suffrage universel.*

TROISIÈME PARTIE

LÉGISLATION ÉTRANGÈRE

CHAPITRE I

Le renouvellement des Chambres hautes.

Dans tous les pays, sauf en Suisse et dans plusieurs des États de l'Union, la durée des pouvoirs des membres de la première Chambre est plus longue que celle des membres de la représentation populaire. En Espagne et dans l'État de New-York la durée du mandat des sénateurs est quadruple de celle du mandat des députés ; elle est triple en Suède, aux Etats-Unis et dans les États de New-Jersey et de Pensylvanie ; elle est double en Belgique, en Roumanie et dans dix-neuf des républiques de l'Union (1).

1. Alabanna, Arkansas, Missisipi, Orégon, Kansas, Virginie occidentale, Wisconsin, Minnesota, Californie, Caroline du Sud, Floride, Georgie, Illinois, Iowa, Kentucky, Louisiane, Maryland, Missouri, Texas.

Les Chambres hautes se renouvellent toujours partiellement. Il n'y a d'exception qu'en Suisse et dans quelques-uns des États de l'Union (1). Par exemple la Chambre haute se renouvelle par cinquième tous les deux ans dans la colonie anglaise de Victoria ; par quart chaque année dans l'État de New-York ; par tiers chaque année dans les États de Pensylvanie et New-Jersey ; par tiers tous les deux ans aux Etats-Unis ; par tiers tous les trois ans en Hollande ; par moitié tous les ans dans le Minnesota ; par moitié tous les deux ans dans la Californie, Caroline du Sud, Floride, Géorgie, Illinois, Iowa, Kentucky, Louisiane, Maryland, Missouri et Texas ; par moitié tous les quatre ans en Belgique, en Danemarck, Roumanie ; par moitié tous les cinq ans en Espagne.

Sauf en Hollande où la première Chambre est élue pour neuf ans, tandis que la seconde n'est nommée que pour quatre ans ; neuf également en Danemarck où le Landesthing est élu pour huit ans tandis que le Polhething n'est nommé que pour trois ans, les époques de renouvellement partiel de la Chambre haute coïncident partout avec les époques de renouvellement intégral de la seconde Chambre.

1. Caro line Nord, Delaware, Nebraska, Ohio, Connecticut Indiana, Maine, Massachusets, Michigan, New-Hampshire, Rode-Island, Tennessee, Vermont, Alabama, Arkansas, Mississipi, Orégon, Kansas, Virginie occidentale, Wisconsin.

Ces données une fois posées nous allons rapidement examiner la législation particulière à chaque pays en ce qui concerne les Chambres hautes. Nous exclurons tout naturellement de cette étude les assemblées qui ne doivent pas leurs pouvoirs au suffrage des électeurs mais à des droits héréditaires ou à la volonté du souverain.

Plusieurs de ces assemblées subsistent encore en Europe depuis l'antique Chambre des lords jusqu'au Sénat italien de 1848 en passant par la Chambre des seigneurs de Prusse et d'Autriche et la Chambre des magnats de Hongrie. Ces assemblées, à côté des princes de la famille régnante se composent soit de membres héréditaires, soit de membres à vie, soit enfin de fonctionnaires importants qui y siègent à cause des hautes charges qu'ils occupent dans l'État. La Chambre des seigneurs de Prusse par exemple est organisée de la façon suivante :

I. — Membres héréditaires comprenant :

1° Les princes de la famille royale à vingt-et-un ans ;

2° Les chefs de certaines familles princières ou notables ;

3 Les chefs des familles autrefois souveraines ;

4° Les descendants des princes, Comtes et Seigneurs qui furent appelés à la Chambre du Landtag uni par l'ordonnance du 3 mai 1847 ;

5° Ceux dont le père ou l'aïeul a été élevé à la Chambre haute avec droit héréditaire ;

6° Ceux à qui le roi confère ce titre.

II. — Membres à vie.

1° Ceux désignés par le roi *proprio motu* ;

2° Ceux choisis par lui sur une liste de candidats présentés par les classes suivantes :

a. — Les chapitres métropolitains de Brandebourg, Mersbourg, Lauenbourg ;

b. — Les comtes feudataires ;

c. — Les grands propriétaires fonciers investis du droit de présentation ;

d. — Les détenteurs de propriétés foncières anciennes.

e. — Les neuf universités.

f. — Les 40 villes ayant le droit de représentation.

3° Les titulaires des grandes charges de cour : l'Oberburgraf, l'Obermarschall, le Landhofmeister, le Kanzler (chancelier).

Cette chambre des seigneurs nous a paru particulièrement intéressante, parce qu'elle rappelle, à certains points de vue, l'organisation de notre chambre des pairs de 1814, qui comprenait aussi, outre les princes de la famille royale, des membres héréditaires et des membres à vie. D'autre part, les pairs de 1814 entraient à la Chambre à vingt-cinq ans, mais n'avaient voix délibérative qu'à trente. Or, en Prusse, excepté pour les princes du sang, l'âge de trente ans est requis pour voter à la Chambre des Seigneurs.

Les Chambres hautes élues sont aujourd'hui bien plus nombreuses que les autres. On les rencontre en Belgique, aux Pays-Bas, en Suède, en Norwège, en Suisse, en Roumanie, aux Etats-Unis, au Mexique, dans la République Argentine. Enfin, en Espagne et au Danemarck, une partie des membres sont élus et l'autre laissée à la nomination du souverain.

En Belgique, les sénateurs sont élus pour huit ans et renouvelés par moitié tous les quatre ans. Le Sénat peut être dissous : il est alors renouvelé intégralement (1).

Aux Pays-Bas, les membres de la première chambre des Etats-Généraux sont élus pour neuf ans avec renouvellement par tiers tous les trois ans. En cas de dissolution, le renouvellement est intégral (2).

En Suède, d'après la loi organique du Rigsdag du 22 juin 1866, la Diète se compose de deux chambres. Pour la première, la durée du mandat est de neuf ans, à partir du jour de l'élection, quelles que soient l'époque et la cause de cette élection. Si les neuf années expirent pendant une session, le mandat se prolonge jusqu'à la fin de la session. Il est facile de comprendre que les mandats, venant à échéance à des époques variables, le renouvellement est nécessairement par-

1. Const. du 7 février 1831, art. 55.

2. Const. du 30 novembre 1887, art. 91.

tiel, mais suivant un mode tout autre que le mode habituel (1).

En Norwège, la nation exerce la puissance législative par l'organe du Storthing qui se divise en deux chambres, le Lagthing et l'Odelsthing. Mais les deux chambres se forment par une seule élection, sans désignation des membres qui doivent composer l'une ou l'autre chambre. Ce sont les députés élus qui désignent eux-mêmes un quart d'entre eux pour constituer la première chambre. Les élus sont nommés pour trois ans et le renouvellement est intégral (2).

Au Danemarck, le Rigsdag comprend deux chambres, le Folkesthing et le Landsthing : Le Landsthing, qui est la chambre haute, se compose de 66 membres dont 12 nommés à vie par le roi; les autres sont élus pour huit ans et renouvelables par moitié tous les quatre ans (3). Le roi peut dissoudre soit le Rigsdag, soit l'une seulement des deux chambres; en ce cas le renouvellement est intégral.

En Suisse, le Conseil des Etats comprend deux membres par canton; chaque canton est libre de fixer la durée du mandat de ses représentants et la forme dans laquelle il les élit (4).

1. Loi organique du 22 juin 1866, art. 6 et 8.
2. Const. du 4 nov. 1814, art. 49-54-68-71-74.
3. Loi fondamentale du 28 juillet 1886, art. 22-29-32-33-34-39.
4. Const. du 29 mai 1874.

Le Sénat espagnol se compose ;

1. De sénateurs de droit;

2. De sénateurs nommés à vie par la couronne ;

3. De sénateurs élus par les corporations de l'Etat et les plus fort imposés, dans la forme déterminée par la loi électorale du 8 février 1877 (*Traduite dans l'annuaire de législature étrangère de 1878*, page 429). Les sénateurs élus se renouvellent par moitié tous les cinq ans, et en totalité quand la loi dissout la portion élective du Sénat.

(Const. du 30 juin 1876, art. 20 et 24).

La Chambre des pairs en Portugal se compose de 100 membres à vie nommés par le roi, 50 électifs et de pairs de droit.

(Const. du 29 avril 1826, art. 39, modifié par la loi du 24 juillet 1885).

En Roumanie, les membres du Sénat sont nommés pour huit ans ; la moitié d'entre eux est renouvelée tous les quatre ans par voie de tirage au sort. En cas de dissolution, le Sénat est renouvelé intégralement (1).

Aux Etats-Unis, le Sénat se compose de deux sénateurs pour chaque Etat, choisis pour six ans par la législature de chaque Etat et renouvelable par tiers tous les deux ans (2).

1. Const. du 30 juin 1866, modifiée en 1879 et 1884, art. 78 e 80.

2. Const. du 17 sept. 1787, chap. I, section 3, art. 1.

Au Canada, la Chambre haute comprend 48 membres élus pour huit ans et renouvelés par quart tous les deux ans (1).

Au Mexique, le Sénat nommé pour quatre ans se renouvelle par moitié tous les deux ans (2).

La République Argentine possède un Sénat élu pour neuf ans et renouvelable par tiers tous les trois ans (3).

Au Brésil, le mandat des sénateurs est de 9 ans; le Sénat se renouvelle par tiers tous les trois ans (Const. du 24 février 1891, art. 31).

Enfin, la Colonie Anglaise de Victoria a une Chambre haute (Council) de trente membres, nommée par des électeurs spéciaux pour dix ans et renouvelable par cinquième tous les deux ans.

Cet examen rapide des Chambres hautes des principaux états étrangers a mis en relief les deux points signalés au début, à savoir que ces Chambres hautes devant représenter la durée et l'esprit de suite ont tout naturellement des pouvoirs plus longs que les Chambres populaires, et ensuite que, créées pour personnifier l'idée conservatrice, elles ont été dotées d'un mode de renouvellement, le renouvellement partie tout à fait propre à la réalisation du but poursuivi.

1. Acte du 29 mars 1867, art. 50.
2. Const. du 12 février 1857, modifiée le 23 nov. 1874, art. 58.
3. Const. du 25 sept. 1860, art. 48.

CHAPITRE II

Les Chambres basses.

Plus les institutions démocratiques s'affirment dans un pays, plus on a de tendance à diminuer la durée des pouvoirs des représentants. C'est ainsi que chez nous sous la République cette durée a varié de un à quatre ans, tandis que sous les régimes monarchiques elle s'est élevée à cinq, six et même sept ans en 1824, Si l'on en excepte l'Angleterre, le même spectacle s'offre à l'étranger ; les états autoritaires tels que la Prusse, l'Autriche ont conservé les durées de cinq et six ans, tandis que la Suisse, état démocratique par excellence, a adopté la durée de trois ans.

Quant au renouvellement il est presque toujours intégral. Seuls la Belgique, la République Argentine et différents petits États de l'Allemagne tels que la Saxe et le duché de Bade ont préféré le renouvellement partiel.

En Belgique, les membres de la Chambre des représentants sont élus pour quatre ans et renouvelés par

moitié tous les deux ans. En cas de dissolution la Chambre est renouvelée intégralement (1).

Aux Pays-Bas les membres de la seconde Chambre dont le nombre est proportionnel à celui des habitants sur la base de 1 pour 45.000 sont élus pour quatre ans (2).

En Suède les députés sont élus pour trois ans à partir du 1er janvier qui suit l'élection ; le renouvellement est intégral. Le roi a le droit de dissoudre la Chambre ou plutôt d'ordonner de nouvelles élections pour cette Chambre, élections qui ne confèreront le mandat aux élus que pour le reste du temps à courir de la période de trois ans dans laquelle on se trouve (2).

En Norwège, les élus siègent pendant trois ans et le renouvellement est intégral (4).

Le Luxembourg est régi par la Constitution du 17 octobre 1868. Les députés sont élus pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans. Le renouvellement est intégral en cas de dissolution (5).

Le Reichstag de l'empire allemand se compose de 397 députés nommés au suffrage universel direct à raison de 1 par 100.000 habitants ; les États qui n'ont pas

1. Const. du 7 février 1831, art. 51.
2, Const. du 30 nov. 1887, art. 85.
3. Loi organique du 22 juin 1866 (art. 13-15-20).
4. Const. du 4 nov. 1814 modifiée le 24 avril 1869, art. 71,
5. Const. du 17 oct. 1868, art. 56.

100.000 habitants ont cependant droit à un député au Reichstag.

Sur le nombre, la	Prusse en nomme	236
	Bavière	48
	Saxe	23
	Wurtemberg	17
	Alsace	15
	Bade	14
	Hesse	9
	Mecklembourg-Schwerin	6
	Saxe-Weimar	3
	Oldenbourg	3
	Brunswick	3
	Hambourg	3
	Saxe Meiningen	2
	Saxe Cobourg-Gotha	2
	Anhalt	2
Chacun des autres	États	1

La durée du mandat est de cinq ans, elle était autrefois de trois ans, avant la loi du 19 mars 1888; on a voulu rendre l'agitation électorale moins fréquente. L'empereur convoque le Reichstag chaque année; il peut le proroger une seule fois dans une session pour une durée de trente jours. Il peut le dissoudre avec l'assentiment du Bundesrath; les élections ont alors lieu dans les 60 jours; deux dissolutions ont eu lieu en 1887 et 1893.

La *Prusse* a également porté de 3 à 5 ans en 1888 la durée des pouvoirs de la Chambre basse. La Chambre des députés (Abgeordnetenhauss) comprenait d'après l'article 69 de la loi constitutionnelle du 31 janvier 1850 trois cent cinquante membres. Depuis, ce nombre s'est élevé au fur et à mesure du développement de l'état prussien. En 1851 deux nouveaux députés viennent siéger à la suite de l'annexion du Hohenzollern. En 1876 il y en a 432; la Prusse s'est annexée en effet, le Sleswig Holstein, le Hanovre, la Hesse, Francfort, le duché de Nassau. L'élection se fait à deux degrés. Les électeurs primitifs (Urwähler) se réunissent en trois collèges électoraux formés suivant le montant des impositions totales. On prend la somme des impôts payés dans le cercle et on la divise en trois tiers. Les citoyens qui à eux seuls payent le premier tiers forment le premier collège, ceux qui payent le deuxième tiers forment le deuxième collège; de même pour le troisième. On appelle cela le système des tiers.

Chacune de ces sections élit séparément un tiers des électeurs du second degré (Wahlmänner). Le système de la dtvision en tiers est à l'avantage des plus riches, et la prétendue égulité de droit n'existe pas en fait parce qu'étant moins nombreux le premier tiers élit néanmoins un nombre égal d'électeurs du second degré, et qu'en outre, par suite de l'influence qui résulte de leur position sociale les éleeteurs de ce premier tiers peuvent se faire élire hommes de vote par

les autres sections, chaque tiers n'étant pas obligé de prendre dans son sein les électeurs du second degré. La Chambre des députés peut être dissoute par le roi. La constitution de 1850 portait que le roi pouvait dissoudre les deux Chambres ensemble ou séparément, cette disposition a été modifiée par la loi du 7 mai 1855 et les ordonnances du 12 octobre 1854 et du 10 novembre 1865. Depuis que la Chambre des seigneurs n'est plus issue de l'élection, le mot de dissolution ne peut plus être prononcé en ce qui la concerne (1).

En Bavière la Chambre des députés des provinces est élue pour 6 ans avec renouvellement intégral (2).

En Saxe la Chambre est formée de députés des villes et des campagnes élus pour trois ans et renouvelés partiellement à la suite de chaque session suivant un ordre de séries tirées au sort (3).

La Chambre du Wurtemberg se compose de nobles élus, de dignitaires ecclésiastiques, de représentants élus par certaines villes, enfin de représentants des bailliages, également élus. Tous les six ans ceux des membres de cette Chambre qui y figurent à raison de certaines fonctions sont soumis à une sorte de révision de leur titre, les autres à un renouvellement (4).

1. Constitution du 31 janvier 1850.
2. Const. du 26 mai 1818, modifiée en 1848, art. 13.
3. Const. du 4 sept. 1831, modifiée en 1868, art. 71.
4. Const. du 25 sept. 1815, art. 157.

Dans le grand duché de Bade la seconde Chambre comprend des représentants des villes et des baillages élus pour quatre ans et renouvelés par moitié tous les deux ans (1).

En Alsace-Lorraine une législature locale a été instituée par l'ordonnance impériale du 29 octobre 1874 sous le nom de Délégation. Cette délégation se compose de 58 membres dont 34 élus par les conseils généraux (10 par la Haute-Alsace, 12 par la Lorraine, 13 par la Basse-Alsace). Quatre autres sont élus par les villes de Mulhouse, Strasbourg, Metz et Colmar; les vingt derniers par les vingt cercles de communes rurales. Dans les villes les députés sont élus par et parmi les conseillers municipaux. Dans les cercles chaque Conseil municipal nomme un électeur, et les électeurs de chaque Conseil se réunissent ensuite pour nommer le délégué. Les électeurs du second degré sont nommés pour trois ans. La vie de la délégation est liée à celle du Conseil municipal et du Conseil général. Si la délégation est dissoute, le Conseil général l'est également; le Conseil est alors réélu dans les trois mois et la délégation dans les six mois. La délégation qui n'avait à l'origine que voix consultative peut maintenant proposer des lois rentrant dans la législation particulière du pays, sans préjudice, bien entendu,

1. Const. du 22 août 1818, modifiée par la loi du 16 avril 1870, art. 38.

de la législation impériale. Un bulletin spécial des lois est publiée à Strasbourg (1).

En Autriche les députés sont élus pour six ans par un corps électoral composé de cinq curies : grande propriété foncière, chambres de commerce et d'industrie villes, bourgs et centres industriels, communes rurales. La cinquième curie créée en 1896 sur l'initiative du comte Badeni est dite curie du suffrage universel, elle n'a pas de cens ; mais les électeurs des quatre premières catégories peuvent y voter, ce qui leur procure un double vote (2). En Autriche à côté du parlement central il y a dans chaque province des petits parlements locaux dont les membres ont également une durée de six années. Trieste fait exception : son conseil municipal de 54 membres élus tous les trois ans lui sert de diète.

La Chambre hongroise compte 453 membres dont 84 élus par les villes, les autres par les comtais, 40 enfin sont envoyés par la diète de Croatie-Slavonie. La durée du mandat est de cinq ans et le renouvellement intégral.

Pour la législation commune chaque parlement d'Autriche et de Hongrie nomme une délégation, Chaque délégation se compose de 60 membres élus à la majorité absolue dans le sein des parlements d'Autriche et de Hongrie à raison de 20 membres pour chaque

1. Ordonnance du 29 octobre 1874. Lois du 2 mai 1877 et du 4 juillet 1879.

2. Loi du 21 décembre 1861 modifié en 1885.

chambre haute et de 40 pour chaque chambre basse. Les membres des délégations ne sont nommés que pour un an mais sont rééligibles. En cas de dissolution d'une chambre basse la délégation qui en est issue se trouve également dissoute (1).

En Suisse le conseil national se compose de 145 députés élus dans la proportion de un par 20.000 habitants. Le mandat est de trois ans et le renouvellement intégral (2).

En Italie le mandat dure en principe cinq ans mais est réduit en fait par des applications fréquentes du droit de dissolution ; en ce cas la nouvelle Chambre doit être convoquée dans un délai de quatre mois. Avant 1882 étaient électeurs ceux qui payaient un cens annuel de 40 fr. et ceux qui remplissaient certaines fonctions. La loi actuelle a établi deux ordres de conditions : générales et spéciales. Les conditions générales sont :

1° De jouir de ses droits civils et politiques.

2° D'avoir vingt-et-un ans.

3° De savoir lire et écrire.

Les conditions spéciales sont les suivantes :

1° Brevet d'instruction primaire ou emploi supposant une certaine instruction.

1. Loi Cisleithane du 21 décembre 1867 et loi Hongroise XII de 1867.

2. Const. du 29 mai 1874, art. 76.

Ou bien, 2° Paiement de 19 fr. 80 d'impôts directs tant à l'Etat qu'au département.

Ou bien, 3° Location de biens de campagne, à condition de les cultiver soi-même et que le loyer soit au moins de 500 francs.

Ou bien, 4° Métayage de biens payant 80 fr. d'impôts.

Ou bien, 5° Payement dans une ville d'un loyer de 150 à 400 fr. suivant la population de la ville (1).

En Angleterre la Chambre des communes se renouvelle intégralement tout les sept ans (2).

En Espagne renouvellement intégral tous les cinq ans (3); en Portugal tous les trois ans (4); en Roumanie tous les 4 ans (5).

La Serbie et la Grèce n'ont qu'une seule Chambre. En Serbie cette Chambre appelée Kouptchina nationale est élue pour trois ans (6). En Grèce les élection ont lieu tous les quatre ans (7).

En Egypte la loi organique du 1er mai 1883 à créé une représentation composée de délégués dont la durée

1. Const. 4 mars 1848, art. 42, et loi du 22 janvier 1882.

2. Acte de 1714.

3. Const. du 30 juin 1876, art. 28 et 30.

4. Charte du 29 avril 1826, modifiée par la loi du 21 juillet 1885, ar. 17.

5. Const. du 30 juin 1866. modifiée en 1879 et 1884, art. 66.

6. Const. du 22 déc. 1888, art. 101.

7. Const. des 16-28 novembre 1864, art. 69.

des pouvoirs a été fixée par l'article 32 à six années.

Si nous passons maintenant en Amérique nous y voyons que la Chambre des représentants des Etats-Unis (*House of representatives)* se compose de membres choisis tous les deux ans par le peuple des divers états (1). Qu'au Canada la durée de la Chambre des communes est de cinq ans (2). Qu'au Mexique la Chambre des députés se compose de représentants de la nation élus pour deux ans (3); et que la République Argentine a adopté le renouvellement partiel par moitié tous les deux ans (4).

Le Brésil a une Chambre basse nommée pour trois ans (Cons. 24 février 1891, art. 177). En Islande les membres de l'Althing sont nommés pour 6 ans (Const. 5 janvier 1874 art. 14). L'ancienne constitution de l'Etat d'Orange portait que les membres du Volksraad étaient élus pour quatre années et se renouvelaient par moitié tous les deux ans (Const. 8 mai 1879, art. 9). Au Transvaal d'après la Constitution de 1887 le Volksraad était renouvelé par moitié tous les ans.

Enfin la petite république africaine de Libéria a un Sénat de 8 membres élus pour quatre ans et une Chambre de 13 membres élus pour deux ans.

1. Const. du 17 sept. 1787, chap. 1, sect. 2, art. 1.

2. Acte du 29 mars 1867, art. 50.

3. Const. du 12 février 1837, modifiée par la loi du 13 nov. 1874, art. 52.

4. Const. du 25 sept. 1860, art. 42.

Tel est rapidement esquissé le tableau des différentes constitutions du monde civilisé, étudiées spécialement au point de vue de la durée des pouvoirs et du mode de renouvellement des chambres élues. Nous allons maintenant examiner avec des détails plus précis comment ces différents points ont été résolus par divers pays, particulièrement intéressants, à savoir la Suisse, les Etats-Unis, la Belgique et l'Angleterre.

La Suisse.

La Suisse est une démocratie par excellence; c'est presque un lieu commun de nos jours que de le répéter. C'est une démocratie historique : elle a duré des siècles sans connaître d'autre régime; sous chacune de ses institutions, il y a six siècles d'histoire; et c'est ce qui la différencie des autres démocraties dont les institutions, basées sur des conceptions abstraites, offrent en quelque sorte un caractère d'une raideur uniforme et systématique. La Suisse est en outre une démocratie authentique et de plein exercice, c'est-à-dire que toutes les institutions, lois, mœurs, coutumes, traditions, histoires et légendes y sont empreintes au plus haut degré de l'esprit démocratique.

« A l'étranger qui traverse le pays, dit M. Charles Benoist, l'idée de démocratie s'impose comme une

1. Ch. Benoist. *Revue des Deux Mondes*, tome, 127 Page 293.

obsession, par l'image d'une démocratie calme et grave où toutes les affaires sont les affaires de tous et se traitent sans éclat mais sans désordre. Il est frappé de l'air sérieux dont le paysan parle des choses qui le regardent comme citoyen. Et rien, en revanche, ne peut rendre l'air d'estime profonde avec lequel tel personnage, universellement réputé pour ses actes ou pour ses œuvres, parle à ce dernier venu qui est son égal au moins en liberté, en droit et en considération dans cette démocratie dont ce n'est pas assurément le moindre miracle qu'elle semble ignorer la vanité et l'envie ».

Si nous jetons un regard dans l'histoire, nous voyons que la première union des cantons suisses fut consacrée par le serment de 1291, qui constitue le monument le plus ancien du droit constitutionnel helvétique ; ce fut un pacte d'alliance conclu entre les trois cantons d'Uri, Schwitz et Unterwalden. A ces trois cantons s'unissent bientôt ceux de Zürich (1351), Lucerne, Glaris et Zug (1351), Berne (1353). Puis viennent Fribourg et Soleure (1481), Bâle et Schaffhouse (1501), les deux Appenzell (1513). La Suisse resta limitée à ces treize cantons, jusqu'à l'acte de médiation de 1803. Ce fut seulement au traité de Wetsphalie que la confédération helvétique apparut dans le droit public européen. Il y a désormais une diète fédérale où les députés viennent munis d'instructions impératives. Bientôt, cette diète se réunit régulièrement à date fixe, et le canton de Zurich devient le canton directeur. Au moment de la Révolu-

tion française, la Suisse résista à l'organisation nouvelle que le premier consul voulait lui imposer. Mais elle fut livrée à l'état de trouble jusqu'en 1815. A cette époque, un pacte élaboré par la diète de Zurich fut approuvé par le Congrès de Vienne, et dura jusqu'en 1848.

La constitution du 12 septembre 1848 fut inspirée de celle des Etats-Unis. Elle établit deux chambres, formant l'assemblée fédérale, et comme pouvoir exécutif, un conseil composé de sept membres. Berne devient la capitale fédérale. Enfin, le 19 avril 1874, un projet de revision de la constitution fut adopté au referundum populaire par 340.000 voix contre 198.000 et par 14 cantons 1/2 contre 7 1/2.

Le pouvoir suprême est exercé aujourd'hui au législatif par l'Assemblée fédérale qui se compose de deux Chambres, le Conseil des États et le Conseil national. Le Conseil des États comptes deux membres par canton de même qu'aux Etats-Unis, le Sénat compte deux membres par État. Dans les cantons divisés par moitié, chaque demi-canton en nomme un. La durée du mandat et les formes d'élection sont laissées à l'entière liberté des cantons. A côté du Conseil des États est la représentation des cantons, il y a le Conseil populaire ou Conseil national composé de 145 députés élus par le peuple suisse dans la proportion de un par 20.000 habitants. Chaque canton doit élire au moins un député, même s'il n'a pas 20.000 habitants, ce qui se

produit pour quelques demi-cantons tels que l'Appenzell. La durée du mandat est de trois ans c'est-à-dire la même qui fut fixée par notre constitution du 4 novembre 1848.

Dans sa forme actuelle la Suisse est donc une confédération de vingt-deux cantons. Chacun de ses cantons est souverain dans la mesure où sa souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale ; comme tel chacun garde et exerce tous les droits qui ne sons pas expressément attribués au pouvoir fédéral. Ils ont tous leur constitution particulière, ce qui en fait vingt-cinq puisque trois des vingt-deux cantons se trouvent divisés en deux fractions ayant chacune leur organisation distincte.

Dans vingt-trois de ces vingt-cinq constitutions le pouvoir législatif est délégué avec plus ou moins d'étendue à une assemblée unique appelée Grand conseil (Grosse Rath, Gran Consilio) partout excepté dans les cantons d'Uri et Bâle campagne qui ont adopté le nom de Landrath, et dans ceux de Schwytz et de Soleure qui emploient celui de Kantonrath.

Les constitutions d'Unterwalden-Haut et de Glaris sont les seules qui établissent deux assemblées participant dans des mesures différentes au pouvoir législatif. Dans ces constitutions l'une des assemblées (Dreifacherrath) est une sorte d'intermédiaire entre l'assemblée générale des citoyens du canton et le conseil législatif proprement dit.

Dix-sept constitutions admettent le renouvellement intégral. Quant à la durée du mandat elle varie de dix à un an.

Unterwalden-bas	6	ans	constitution de	1850	article 44
Soleure	5	—		1856	— 26
Fribourg	5	—		1857	— 39
Berne	4	—		1846	— 21
Lucerne	4	—		1863	— 45
Uri	4	—		1851	— 45
Argovie	4	—		1852	— 8
Tessin	4	—		1830	— 25
Vaud	4	—		1861	— 36
Valais	4	—		1852	— 60
Bâle-campagne	3	—		1863	— 53
Saint-Gall	3	—		1861	— 82
Thurgovie	3	—		1849	— 32
Neuchâtel	3	—		1858	— 24
Zug	2	—		1848	— 33
Genève	2	—		1848	— 39
Grisons	1	—		1854	— 4

Quand le mandat des membres n'a qu'une durée d'un an ou même de deux ans, la question ne peut s'élever sérieusement entre le renouvellement intégral et le renouvellement partiel. Mais quand le mandat monte à une durée de trois ans, les deux systèmes paraissent également possibles ; cependant les constitu-

tions suisses ne nous offrent d'exemples de renouvellements partiels que pour les Assemblées dont les membres sont élus pour quatre ans au moins.

Les constitutions qui admettent le renouvellement partiel sont au nombre de cinq :

Unterwalden-Haut 4 par quart, Constitution de 1860 article 43.

Schwytz, 4 par moitié, Constitution de 1855 article 45.

Zurich, 4 par moitié, Constitution de 1831 article 37.

Schaffhouse, 6 par moitié, Constitution de 1852 article 26.

Bâle-ville, 6 par moitié, Constitution de 1858 article 28.

Il semble qu'il n'y ait rien à dire touchant la dissolution d'assemblées électives à l'égard desquelles le pouvoir éxécutif qui émane d'elles ne saurait évidemment exercer un droit de cette nature. Cependant lorsqu'on envisage la dissolution en faisant abstraction de son principe et uniquement au point de vue du fait matériel qu'elle réalise, à savoir la cessation anticipée du mandat, on peut concevoir dans une démocratie une institution analogue. Ce sera la révocation du mandat avant son terme normal par les électeurs qui l'ont conféré. Or cette institution existe dans trois constitutions de la Suisse : le demi-canton de Bâle-campagne le canton d'Argovie et le canton de Berne.

D'après la première (art. 53 paragraphe 2) il y a lieu exceptionnellement au renouvellement intégral du

Landrath, quand la demande de ce renouvellement résulte d'un vote au scrutin secret émis dans une réunion comprenant la majorité des électeurs au nombre d'au moins 1500. D'après la constitution d'Argovie (art. 49) quand 6000 électeurs ont exprimé par un mode égal (le plus ordinaire est l'exercice du droit de pétition) le vœu du rappel (Abberrufung) du Grand conseil, le pouvoir exécutif est obligé de poser la question aux Assemblées de cercles qui la résolvent. Dans ce cas le nouveau Grand conseil n'est élu qne pour la durée du mandat qui restait à remplir au précédent. Enfin la constitution du canton de Berne du 31 juillet 1846, dit, dans son article 22 : Un renouvellement intégral extrordinaire du Grand conseil doit avoir lieu quand il est demandé par la majorité des citoyens votant dans les assemblées politiques. Il deva être procédé à une votation à ce sujet aussitôt que 8.000 citoyens actifs l'auront demandé dans les formes déterminées par la loi.

Les États-Unis.

Les Etats-Unis sont nés à la fin du siècle dernier, à la suite de l'émancipation des treize colonies anglaises réparties sur la côte de l'Atlantique dans l'Amérique du Nord. La guerre d'Indépendance n'était pas encore terminée quê les colonies révoltées signaient à Philadelphie le 9 juillet 1878 un pacte fédéral qui prit le

nom d'articles de la confédération et union perpétuelle. Ces articles qui n'ont plus aujourd'hui qu'une valeur historique n'organisaient pas une confédération mais plutôt une alliance entre états indépendants qui prirent cependant dès lors le nom d'Etats-Unis. Il était créé un congrès où chaque Etat était représenté mais où chacun gardait son indépendance, et qui avait plutôt un caractère diplomatique que constitutionnel.

Dès le lendemain de la paix, en 1783, on s'aperçut que ce congrès était impuissant, et le manque de force du pouvoir central faillit amener la guerre civile. Une convention nationale se réunit alors à Philadelphie le 14 mai 1787 avec mission de réformer le gouvernement fédéral. Pendant quatre longs mois elle discuta à huis-clos les réformes à introduire.

De nombreuses difficultés de détail surgirent en effet, notamment sur le point de savoir quelle serait la représentation des différents États. La Virginie qui avait près d'un million d'habitants voulait que les représentants fussent élus proportionnellement à la population ; ce à quoi les petits états répondaient qu'ils n'auraient plus alors aucune influence dans la confédération. On adopta un moyen terme : on créa deux Chambres. Dans l'une chaque État eut deux représentants, dans l'autre il eut une représentation proportionnelle à sa population. Le 17 septembre 1787, la Convention termina ses travaux et adopta la constitution qui régit encore aujourd'hui la Confédération américaine.

En vertu de cette constitution le Congrès des Etats-Unis se compose d'un Sénat et d'une Chambre des représentants. Celle-ci est nommée pour deux ans et renouvelée intégralement, ce qui est un principe très démocratique ; cette durée devait se retrouver, peu de temps après, en France dans notre Constitution des 3-14 septembre 1791. On avait même proposé en 1787 le renouvellement annuel ; mais il ne fut pas adopté. La durée de deux ans est très vantée par les Américains. Elle se combine en effet avec la durée des pouvoirs du président. La Chambre des représentants est élue à peu près en même temps que lui, et il arrive presque toujours que les deux élections sont faites dans le même esprit, de sorte que le président ayant une majorité assurée peut gouverner sans entraves. En outre, au bout de deux ans la Chambre est renouvelée ; si le peuple est content du gouvernement il réélit des représentants favorables au président ; autrement il vote pour des représentants contraires à sa politique et met ainsi le président dans une situation difficile. Les députés sont choisis par les citoyens de chaque État, proportionnellement à la population (1 pour 30.000 habitants) ; les grands États, les plus riches et les plus peuplés sont donc assurés d'une influence prépondérante dans la seconde Chambre du congrès. Les élections se font d'après le procédé employé pour les élections à l'assemblée la plus nombreuse de la législature de chaque État.

Pendant ses deux années de pouvoirs l'assemblée tient deux sessions, une longue et une courte. La Chambre est élue en novembre, mais elle ne tient sa première session qu'à l'automne de l'année suivante ; cette session qui est la longue, dure jusqu'en juillet. La deuxième session commence le 4 décembre et finit nécessairement le 4 mars. Un député ne commence donc son travail législatif qu'un an après avoir été élu. En outre la deuxième session à lieu à une époque où les députés qui composent alors la chambre sont déjà remplacés. Tous cela présente de graves inconvénients et pourrait servir d'argument sérieux à ceux qui proposeraient une durée plus longue du mandat législatif, si ces inconvénients n'étaient tempérés par l'existence d'un élément de stabilité, le Sénat.

Le Sénat qui dans la pensée des Constituants de 1787 devait être surtout un auxiliaire de l'exécutif est devenu insensiblement une Assemblée législative prépondérante ; et, ce qui, dans une démocratie, peut paraître contradictoire, le Sénat jouit à l'heure actuelle de plus d'influence et de considération que la Chambre des représentants. Tocqueville ne disait-il pas déjà : « Lorsque vous entrez dans la salle des représentants à Washington vous vous sentez frappé de l'aspect vulgaire de cette grande assemblée. L'œil cherche partout en vain un homme célèbre ; tous les membres sont des personnages obscurs dont le nom ne fournit aucune image à la pensée.

Ce sont pour la plupart des avocats de village, des commerçants ou même des hommes appartenant aux dernières classes. Dans un pays où l'instruction est presque universellement répandue on dit que les représentants du peuple ne savent pas toujours correctement écrire.

A deux pas de là s'ouvre la salle du Sénat dont l'étroite enceinte renferme une grande partie des célébrités de l'Amérique ; à peine y aperçoit-on un seul homme qui ne rappelle l'idée d'une illustration récente. Ce sont d'éloquents avocats, des généraux distingués, des magistrats ou des hommes d'État connus. Toutes les paroles qui s'échappent de cette Assemblée feraient honneur aux plus grands débats parlementaires de l'Europe ».

Le Sénat se compose de deux membres par chaque État élus par la législature locale, quelles que soient l'importance, l'étendue, la population, la richesse ou la force de l'État. L'équilibre se trouve ainsi rétabli entre les grands et les petits États : c'est le maintien de l'indépendance particulariste des petites républiques.

Tandis que la Chambre des représentants se renouvelle intégralement tous les deux ans, le Sénat est renouvelé par tiers aux mêmes époques ce qui porte le mandat sénatorial à six ans, c'est-à-dire au triple du temps pendant lequel siège un représentant. On a pensé que cette durée de six ans et le renouvellement partiel étaient nécessaires pour permettre au Sénat

de garantir les États de toute usurpation contre leurs droits et de remplir les fonctions variées et délicates qui lui sont confiées.

Un trait caractéristique du Sénat américain est l'admission dans son sein de membres provisoires qui doivent leur nomination au pouvoir exécutif. Il est vrai qu'il s'agit là du pouvoir exécutif des Etats et non du pouvoir exécutif central. En outre pour l'exercice de cette prérogative la vacance doit se produire dans l'intervalle des sessions de la législature qui avait élu le sénateur mort ou démissionnaire. Enfin la nomination cesse d'avoir son effet dès la réunion des représentants de l'État intéressé. On évite ainsi et les inconvénients d'une convocation extraordinaire des Chambres locales, et l'inégalité qui résulterait pour l'État de la disparition d'un de ses représentants.

Aux Etats-Unis comme en Suisse, il y a, à côté de la constitution fédérale, les constitutions particulières à chaque État. Toutes ces constitutions établissent deux Chambres, à l'image de la constitution fédérale. Le nombre des sénateurs ne dépasse jamais la moitié de celui des représentants et descend rarement au-dessous du quart; il est habituellement du tiers.

Treize Constitutions (parmi celles sur lesquelles nous avons pu nous procurer des renseignements précis), admettent la même durée de mandat et le même mode de renouvellement pour les représentants et les sénateurs. Quatre (Caroline du Nord, Delaware, Nebraska, Ohio

donnent au mandat une durée de deux ans. Neuf (Connectricut, Indiana, Maine, Massachusets, Michigan, New Hampshire, Rhode-Island, Tennessee, Vermont), une durée d'un an seulement. Dans ces treize constitutions, le renouvellement est intégral.

Des vingt-deux constitutions (que nous connaissons) qui donnent une durée différente au mandat des représentants et à celui des sénateurs, sept repoussent tout renouvellement partiel. Les deux Chambres se renouvellent intégralement, le Sénat tous les quatre ans et la Chambre tous les deux ans dans l'Alabama, l'Arkansas, le Mississipi et l'Orégon ; le Sénat tous les deux ans et la Chambre chaque année dans le Kansas, la Virginie Occidentale et le Wisconsin.

Des quinze autres constitutions aucune n'admet le renouvellement partiel pour la Chambre des représentants, tandis que toutes l'admettent pour le Sénat :

	Représentants	Sénateurs	Renouvellement du Sénat
	—	—	—
Minnesota. .	1 an	2 ans	par moitié chaque année
New-Jersey .	1 —	3 —	par tiers —
Pensylvanie .	1 —	3 —	par tiers —
New-York. .	1 —	4 —	par quart —
Californie . .	2 —	4 —	par moitié tous les 2 ans
Caroline-Sud .	2 —	4 —	—
Floride. . .	2 —	4 —	—
Georgie. . .	2 —	4 —	—

Illinois . . .	2 ans	4 ans	par moitié tous les 2 ans
Iowa . . .	2 —	4 —	—
Kentucky . .	2 —	4 —	—
Louisiane . .	2 —	4 —	—
Maryland . .	2 —	4 —	—
Missouri . .	2 —	4 —	—
Texas . . .	2 —	4 —	—

L'Angleterre.

L'Angleterre a depuis fort longtemps une constitution, bien qu'elle n'ait jamais eu de lois constitutionnelles. Les lois qui s'occupent de l'organisation des pouvoirs publics sont en effet éparses dans l'histoire de la législation anglaise, et les premiers textes remontent à une date fort éloignée. Le plus ancien est la grande charte de 1215 octroyée par le roi Jean-sans-Terre, à la suite de la guerre civile qu'il eut à soutenir contre ses barons, et qui posa ces deux principes essentiels qu'aucun impôt ne pouvait être établi sans le Parlement et que tout homme devait être jugé par ses pairs.

La constitution anglaise, en dehors des lois écrites ou statuts, emprunte une grande partie de ses institutions à des coutumes. Ainsi, la Royauté, la Chambre des communes, la Chambre des lords, n'ont pas été créées par des textes législatifs. D'autre part, la responsabilité ministérielle, le droit de priorité accordé à la

Chambre des communes en matière de lois de finances résultent uniquement de l'habitude ; rien de tout cela n'est consacré législativement.

Le Parlement anglais s'est organisé du XIII^e^ au XVI^e^ siècle. Primitivement, les députés étaient de simples mandataires munis d'instructions impératives et nommés pour un temps fort court. Mais, peu à peu, ils prirent l'habitude de ne plus rendre aucun compte à leurs électeurs, et de siéger aussi longtemps que cela plaisait au souverain. C'étaient là de véritables abus ; on sentit la nécessité d'y remédier, et en 1694, après la seconde révolution, on limita à trois ans la durée des pouvoirs des membres du Parlement. Pendant le règne de Guillaume III et celui de la reine Anne qui lui succéda, ce sage règlement fut observé. Mais lorsque la couronne eut été placée sur la tête de Georges I, chef de la maison de Hanovre, les ministres parvinrent à acquérir dans la Chambre des communes une influence jusqu'alors inconnue. Une fois maîtres des délibérations et une fois instruits de l'avantage qu'il y avait à l'être, ils cherchèrent à se maintenir tels. La prolongation de l'autorité des représentants de la nation leur offrait un moyen propre à seconder leurs vues; ils la proposèrent donc, en firent adopter l'idée, et l'exécution suivit de près. Un acte fut passé par les Communes, de leur autorité privée, sans la participation du reste de la nation, par lequel elles rejetaient celui qui bornait

leur existence à trois ans, et prolongeaient cette existence jusqu'à sept années.

D'après certains publicistes le parlement anglais avait le droit de faire ce qu'il a fait. C'est un corps souverain, disent-ils, et la réunion des deux Chambres et du roi pouvait changer toutes les institutions de l'état ; on ne pouvait par suite lui contester le droit de changer la durée du mandat législatif. C'est là un raisonnement mauvais. Sans doute le Parlement est en mesure de faire légalement toutes les réformes imaginables ; mais il n'a ce pouvoir que pendant le temps du mandat qui lui est donné par ses commettants ; et ce fut usurper une autorité qui ne lui appartenait pas que d'augmenter ainsi cette durée. Cela n'empêcha pas du reste le bill d'être voté sans difficulté à la Chambre des communes : on laissa le peuple murmurer. Plus tard, Blackstone, appréciant cette mesure dans son histoire parlementaire anglaise écrivait ironiquement : « Voilà une preuve du pouvoir immense du parlement anglais ; car cette Chambre des communes qui n'avait été élue que pour trois années seulement eut cependant la puissance de continuer elle-même sa propre vie et de se transformer en parlement septennal » (1).

Les esprits éclairés ne tardèrent pas à apercevoir les dangers d'une semblable innovation. Quelques années après qu'elle eut été introduite, pendant le ministère

1. Cité par Rossi. *Cours de droit constitutionnel*, tome 4, p. 41.

de sir Robert Walpole sous Georges II, l'opposition fit ses efforts pour rétablir les choses comme elles étaient autrefois. Le débat fut violent ; mais la majorité se rangea, suivant la coutume, du côté du ministre, et l'innovation fut confirmée malgré les arguments présentés par Guillaume Windman, chef des opposants, et qui se résument ainsi :

« Supposez dit-il, un homme d'une naissance commune et d'une fortune encore au-dessous de sa naissance, élevé à la place de premier ministre. Supposez ce même homme parvenu à amasser de grands biens en pillant la nation. En même temps supposez un parlement presque entièrement formé d'individus dont les places auront été achetées et dont les voix seront vénales. Supposez, ce qui doit avoir lieu avec un parlement pareil, supposez vaine toute tentative faite par les gens vertueux afin d'obliger le ministre dont il est question à rendre compte de sa conduite. Avec un tel ministre et un semblable parlement supposez sur le trône un prince ignorant, d'un esprit borné. Comme les lois humaines ne peuvent altérer le nature de l'homme, il est impossible de mettre obstacle à l'existence d'un prince et d'un ministre aussi dangereux. Mais il est aisé de prévenir les conséquences malheureuses d'un parlement corrompu, ou tout au moins d'en préparer le remède en abrégeant sa durée ».

Depuis cette époque la question fut souvent agitée à la Chambre des communes ; mais le ministère eut tou-

jours le dessus. Le gouvernement avait grand intérêt à maintenir la septennalité. La Chambre des communes était en effet très corruptible, et il pouvait aisément s'y créer une majorité fidèle en distribuant quelques faveurs. Mais cette source de faveurs dont il disposait n'était pas inépuisable ; et s'il lui eût fallu tous les trois ans renouveler la distribution, recommencer à prodiguer l'argent et les places, bientôt les moyens d'actions seraient devenus insuffisants ; et les ministres n'étant pas dans la possibilité de se rendre maîtres des esprits en les achetant, se seraient vus réduits à cette triste nécessité pour des hommes d'Etat de ne pouvoir les captiver que par la rectitude de leur conduite.

L'existence des communes étant au contraire prolongée jusqu'à sept ans toutes les difficultés s'évanouissaient ; les représentants une fois gagnés demeuraient tels pendant tout ce long intervalle, ce qui donnait à la cour et aux ministres le temps et le loisir de se procurer pour plus tard des ressources nouvelles. L'avantage de la septennalité pour les ministres était donc manifeste, et c'est à eux qu'il faut imputer le peu de succès de tous ceux qui cherchèrent à rétablir le premier ordre de choses à cet égard.

L'acte de 1714 subsiste encore à l'heure actuelle, théoriquement au moins, car en fait jamais aucune chambre des communes n'a vécu sept ans. Toutes les fois qu'une crise grave surgit la Chambre est dissoute ; et même aux époques de calme la Chambre est renou-

velée au bout de six ans. La dissolution est devenue un moyen de gouvernement destiné à remédier aux inconvénients de l'acte septennal.

Voici depuis 1833 le tableau de la durée des différentes législatures :

Du	29 janvier	1833	au	30 décembre	1834
	19 février	1835		17 juillet	1837
	15 novembre	1837		23 juin	1841
	19 août	1841		23 juillet	1847
	18 novembre	1847		1 juillet	1852
	4 novembre	1852		21 mars	1857
	30 avril	1857		23 avril	1859
	31 mai	1859		6 juillet	1865
	1 février	1866		11 novembre	1868
	10 décembre	1868		26 janvier	1874
	5 mai	1874		24 mars	1880
	29 avril	1880		18 novembre	1885
	12 janvier	1886		26 juin	1886

Enfin depuis 1886 trois nouveaux renouvellements ont eu lieu en 1892, 1895 et 1900.

La Belgique.

En 1830 la Belgique s'étant séparée de la Hollande et érigée en État autonome il lui fallait une constitution. Un congrès fut nommé, chargé d'en élaborer une, et

les travaux de ce congrès aboutirent à la constitution du 7 février 1831.

La constitution créait deux chambres: le Sénat et la Chambre des représentants. Plusieurs questions s'étaient posées en ce qui concerne la nomination du Sénat. Devait-il être nommé par le chef de l'état ou élu par les collèges électoraux ; devait-il être nommé à vie ou pour un temps déterminé.

Le premier point fut résolu dans la séance du 16 décembre 1830 ; par 136 voix centre 40 le congrès adopta l'Élection par les collèges. Quant à la durée des pouvoirs elle fut vivement discutée et donna lieu à de nombreux projets.

Déjà le 13 décembre, M. Blargnies avait demandé que les sénateurs fussent élus pour dix ans. Le 17 décembre la commission fait son rapport à ce sujet et se prononce pour l'élection à vie. Plusieurs amendements furent alors présentés. L'un, de M. Deleeuw était ainsi conçu :

« Les sénateurs sont nommés pour le même terme que les membres de l'autre chambre »,

Un autre de M. Jottiand :

« Les sénateurs sont nommés pour dix ans ; au bout de ce terme le Sénat est renouvelé intégralement ».

Un troisième de M. Devaux:

« Les Sénateurs sont nommés pour un terme double de celui des fonctions de la Chambre élective ».

Enfin M. Van de Meenen, demanda que le Sénat fût renouvelé par quart chaque année.

En présence de tous ces projets, le congrès finit par se rallier à la rédaction suivante : «Les sénateurs sont nommés pour un terme double de celui des fonctions de la deuxième Chambre ».

Quant à la Chambre des représentants la durée de ses pouvoirs fut discutée dans la séance du 6 janvier 1831 ; on décida que ses membres seraient élus pour quatre ans et renouvelés par moitié tous les deux ans d'après l'ordre des séries déterminé par la loi électorale. Le comte d'Arschot avait proposé une durée de cinq ans ; mais son amendement non appuyé échoua.

M. Thonissen, dans son étude de la constitution belge trouve cette combinaison admirable. Le renouvellement par moitié, dit-il, est bien supérieur aux renouvellements par tiers ou par cinquième. Avec ces derniers les députés nouvellement élus sont toujours en minorité tandis que le renouvellement par moitié permet à l'opinion publique, qui s'est modifiée d'une élection à l'autre, d'être efficacement représentée. Et il a raison: le renouvellement par moitié est encore le renouvellement partiel le moins mauvais que l'on puisse appliquer à une chambre basse.

Il trouve d'autre part idéale la durée de quatre années : « Lorsque les époques de renouvellement sont trop rapprochées, la nation se trouve dans un état continuel d'agitation et de crise, et la moralité publique

ne tarde pas à s'en ressentir... Les députés sont forcés de descendre dans l'arène électorale avant qu'ils aient pu sonder le terrain législatif et acquérir quelque expérience de la vie parlementaire... Mais si au contraire, on place entre les renouvellements des intervalles trop prolongés, on s'expose à posséder un corps législatif immobile et stationnaire... Entre ces deux parties extrêmes le congrès national a pris un terme moyen (1) ».

D'après l'article 55 de la constitution le Sénat est élu pour huit ans avec renouvellement par moitié tous les quatre ans. Les sénateurs ont donc un mandat double de celui des députés ; les motifs en ont été fort bien expliqués au Congrès par M. Devaux dans la séance du 17 décembre 1830 : « Il faut que les sénateurs aient une existence le double plus longue que les députés parce que vous avez voulu un Sénat pour maintenir la stabilité des institutions, et que ce terme ne sera pas trop long. Si vous renouveliez le Sénat tous les quatre ans vous auriez un changement continuel dans la législation, et cela nuirait non seulement à vos institutions mais encore à vos relations extérieures parce qu'un gouvernement variable n'inspire pas grande confiance » (2).

1. Thonissen : *La Constitution Belge annotée*, art. 51, p. 181.

2. Huyttens. *Discussion au congrès belge*, tome 2. Séance du 17 février.

Le droit de dissolution, inhérent au régime parlementaire, existe en Belgique, et son application entraîne nécessairement le renouvellement intégral. Le roi peut dissoudre non-seulement la Chambre mais aussi le Sénat : « Un Sénat à l'abri de la dissolution, dit M. Nothomb en 1831, serait un corps tout puissant, maître de la royauté et de la seconde Chambre. Dans l'hypothèse d'un Sénat il n'y a que deux systèmes possibles, celui qui fait élire la première chambre par le chef de l'état sans limitation de nombre, et celui qui la fait élire par le peuple en la rendant dissoluble. Il n'y a dans l'état qu'un pouvoir politique permanent, c'est la royauté héréditaire et inviolable, et il est de l'intérêt du pays que les autres pouvoirs ne s'immobilisent jamais. En permettant au Sénat d'exister huit années hors de toute atteinte, ce corps serait le maître de la royauté et de la deuxième chambre.

Un exemple expliquera ma pensée : la deuxième chambre se déclare contre la première pour le ministère ; le roi dissout la deuxième chambre ; la nouvelle se prononce également contre les ministres ; cette volonté doit être un arrêt suprême ; elle ne le sera pas, car le ministère peut se maintenir malgré le pays en s'appuyant sur la première chambre qui lui est favorable et qui est indissoluble. Tout ce qu'on peut dire pour établir la nécessité de dissoudre la deuxième chambre s'applique à la première » (1).

1. Nothomb, séance du 27 décembre 1830.

Le Sénat a été dissous en 1848, en 1851, en 1870, en 1884. Les dissolutions soit de la Chambre, soit du Sénat, soit à la fois des deux Assemblées ont été moins fréquentes en Belgique qu'en Angleterre. On en compte huit depuis la mise en vigueur de la Constitution de 1831 (1833-1851-1857-1864-1870-1884-1892. Enfin les dernières élections générales ont eu lieu en mai 1900) ; c'était l'époque régulière du renouvellement ; mais celui-ci, au lieu d'être partiel comme à l'ordinaire fut intégral. La dissolution qui le précéda fut rendue nécessaire par le vote de la loi du 29 décembre 1899 qui établissait des règles nouvelles au sujet de la répartition des sièges en inaugurant la représentation proportionnelle depuis longtemps demandée en Belgique.

CONCLUSION

Banni de l'arène politique pour l'élection de la majorité des chambres populaires et jugé bon seulement à perpétuer dans les chambres hautes l'esprit conservateur qui est leur signe distinctif et la raison de leur existence, le renouvellement partiel a continué à régir les élections plus restreintes des conseils locaux ; conseils qui doivent être composés d'hommes ayant l'expérience des affaires et choisis pour leurs qualités d'administrateurs, quelles que soient leurs opinions politiques. Si du reste la politique joue à l'heure actuelle un certain rôle et même parfois un rôle tout puissant dans ces élections, la faute n'en est-elle pas au législateur lui-même qui a fait des membres de ces conseils locaux des électeurs de droit aux élections sénatoriales? Appliqué à de telles assemblées le renouvellement partiel est salutaire ; délivré de ses périls il ne montre que ses avantages ; il contribue à perpétuer dans un corps

qui change, un esprit qui demeure ; il permet à la tradition, à l'expérience acquise de s'y amortir et en quelque sorte de s'y capitaliser.

Vu par le Président de la thèse
CHÉNON

Vu : le Doyen
GLASSON

Vu et permis d'imprimer :
le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
GRÉARD

APPENDICE I

Pour bien montrer que nos critiques du renouvellement partiel ne sont pas inspirées par de vaines préventions nous avons cru utile et profitable de rassembler ici sous le nom des hommes d'État qui les ont émises les pensées maîtresses qui nous ont guidé dans la rédaction de cet ouvrage :

Le renouvellement partiel est incompatible avec toute création et toute amélioration importante. Il entraîne avec lui l'hésitation, l'embarras, la défiance ; il ne laisse de place que pour les mesures urgentes, pour les nécessités matérielles de l'année. C'est l'instrument du présent. Le renouvellement intégral au contraire favorise les grandes vues, il aide au développement des institutions; il rassure et raffermit ; il permet de créer, de coordonner, de suivre : c'est le lien du présent et de l'avenir.

De Martignac.

Un renouvellement intégral peut seul nous faire connaître le vœu et le désir de la nation entière. Ce n'est pas l'opinion de quelques Français qu'on veut avoir, c'est de celle tous, la préférence est donc au vote qui exprime le plus sûrement cette universalité.

PASTORET.

Si le système du renouvellement partiel s'oppose par son côté mobile au repos et à la gloire d'un État, par son côté fixe, il peut produire les plus grands malheurs.

CHATEAUBRIAND.

Le renouvellement partiel est une idée étroite, timide, qui n'a nullement les avantages qu'on lui attribue. Cette idée s'est accréditée en France à l'aide d'une expérience incomplète, mal observée et par là-même mal jugée... Par la périodicité des élections, on ne se propose pas uniquement d'empêcher les représentants d'une nation de former une classe à part, et séparée du reste du peuple, on veut encore donner aux améliorations qui ont pu s'opérer dans l'opinion des interprètes fidèles. Si l'on suppose les élections bien organisées les élus d'une époque représenteront l'opinon d'une époque plus exactement que ceux des époques précédentes. N'est-ce pas absurde de placer les orga-

nes de l'opinion existante en minorité devant l'opinion qui n'existe plus.

Benjamin-Constant.

Napoléon admit en 1815 ce que l'empereur a consacré depuis comme seule combinaison raisonnable, le renouvellement intégral de la seconde Chambre.

Thiers.

Inconvénient du renouvellement partiel des Assemblées.

On joue avec l'opinion publique : On ôte à l'élection son sens qui est d'agir sur la majorité et par elle sur les lois. Vous interrogez la nation et sa réponse est comme si elle n'était pas. L'élection devient une cause sans effet. A un grand mal vous apportez un remède impuissant. On agite sans agir.

Edgar Quinet.

Le renouvellement partiel a ce résultat étrange et absurde que jusqu'à ce que les fractions nouvelles qu'il introduit dans l'assemblée y aient acquis une autorité prépondérante, le pouvoir y est exercé par ceux qui ont cessé de représenter la volonté générale au lieu de l'être par ceux qui en sont l'expression la plus récente et par conséquent l'expression vraie.

Louis Blanc.

Le renouvellement intégral appartient davantage au régime républicain, le renouvellement partiel au régime monarchique.

ROYER-COLLARD.

Le renouvellement partiel est une digue inexpugnable opposée à l'éruption de la démocratie.

GÉNÉRAL FOY.

Le renouvellement partiel appliqué sous le régime républicain nous paraît devoir amener fatalement l'extension des libertés publiques et le triomphe du despotisme.

DE CASTELLANE.

Despotisme de l'assemblée ou despotisme du président, tel est sous une république le résultat certain et inévitable du renouvellement partiel.

DE CASTELLANE.

Le renouvellement partiel a été inventé par la tyrannie.

DE BEAUVOIR.

BIBLIOGRAPHIE

Avalle (E.). — Notice sur les colonies anglaises.

Bagehot. — La Constitution anglaise (traduit Gaulhiac).

Batbie. — Cours de droit public et administratif.

Bavelier. — Dictionnaire de droit électoral.

Bérard. — Les deux Chambres.

Bivort. — Commentaire de la constitution belge.

Blanc (Louis). — Histoire de la const. de 1875.

Block (Maurice). — Dictionnaire de la politique.

Boutmy. — Etudes de droit constitutionnel.

Broglie (de). — De la constitution nouvelle.

Bryce (James). — The American Conmonweath.

Cappin. — Projet de constitution.

Castellane (de). — Organisation du suffrage universel.

Condorcet. — Plan de constitution.

Constant (Benjamin). — Cours de politique constitutionnelle.

Croquet. — La constitution belge commentée.

Dareste. — Les constitutions modernes.

Daunou. — Essai sur la constitution.

Demombynes. — Les constitutions européennes.

Desmasures. — La constitution politique de la France.

Duvergier de Hauranne. — Histoire du gouvernement parlementaire.

Esmein. — Droit constitutionnel.

Faucher. — Etudes sur l'Angleterre.

Fischel. — La constitution en Angleterre (trad. Vogel).

Gambetta. — Discours sur les lois constitutionnelles.

Gomel. — Essai sur les Chambres hautes.

Gorze (de la). — Histoire du Second empire.

Guizot. — Histoire parlementaire de la France.

Hamel. — Histoire de Louis-Philippe.

Hélie (F.). — Les constitutions de la France.

Hello. — Essai sur le régime constitutionnel.

Huyttens. — Discussion au congrès national de Belgique.

Hymans. — Histoire parlementaire dela Belgique de 1831 à 1880.

Laboulaye. — Esquisse d'une constitution républicaine.

Lacombe (de). — Du renouvellement partiel des Assemblées.

Laferrière. — Recueil de constitutions.

Lanjuinais. — Les constitutions des peuples libres.

Max (Jules). — Le Sénat.

Midy, — Le Sénat.

Montesquieu. — Esprit des lois.

Mounier. — Rapport sur la constitution.

Nettement. — Histoire de la Restauration.

Pierre. — Traité de droit politique.

Planteau. — Histoire constitutionnelle des Français.

Quinet (Edgarg).— La République. Conditions de la régénération de la France.

Revue des Deux-Mondes. — Année 1871.

Ribert. — Esprit de la constitution de 1875.

Ricard, — Opinions sur la permanence de l'assemblée.

Rittiez. — Histoire du règne de Louis Philippe.

Rossi. — Droit constitutionnel.

Saint-Girons. — Droit constitutionnel.

Seignobos. — Histoire politique de l'Europe contemporaine.

Taine. — Origines de la France contemporaine.

Thiers. — Histoire de la Révolution française.

Thonissen. — La constitution belge annotée.

Tocqueville. — La démocratie en Amérique.

Vaulabelle (de). — Histoire de la Restauration.

Vieil Castel. — Histoire de la Restauration.

Vossion. — La constitution américaine.

Wouters. — Histoire parlementaire de l'Assemblée nationale de 1848.

Imprimerie des Écoles, L. Boyer, 15, rue Racine, Paris

Imprimerie des Écoles, L. Boyer, 15, rue Racine, Paris.